



ISBN4-903645-41-X

アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー

—地域住民に届く行政サービスのために—

平成19年11月

独立行政法人

国際協力機構

国際協力総合研修所



November 2007



アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー

—地域住民に届く行政サービスのために—

平成19年11月

独立行政法人 国際協力機構

国際協力総合研修所

総研

JR

07-07

アフリカにおける地方分権化と
サービス・デリバリー
—地域住民に届く行政サービスのために—

平成 19 年 11 月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が設置した「アフリカにおける地方分権化支援のあり方」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書および他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

※国際協力事業団は2003年10月から独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では2003年10月以前に発行されている報告書の発行元は国際協力事業団としています。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX: 03-3269-2185

E-mail: iictas@jica.go.jp

表紙写真：下田道敬、木全洋一郎、船尾修
p.40写真：斎藤文彦

序 文

アフリカにおける開発は、2007年6月のドイツ・ハイリンゲンドラムサミット（Heiligendamm）で大きな議題の一つとされ、2008年5月には横浜で第4回アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development IV: TICAD IV）が開かれるなど、世界的にその重要性が高まっています。

1980年代の構造調整プログラムの教訓から、アフリカでは貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）を掲げ、政府機能を強化すべく公共セクター改革を進めています。こうした背景の下、いくつかの国々では地方における行政サービス能力を改善するために、地方分権化改革を実施しています。

一方、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）では、2004年3月に機構改革の柱の一つとして「人間の安全保障」の概念の導入を掲げ、以来貧困にあえぐ人々に確実に届く援助をより一層現場で実践していく方向にあります。援助の効果を確実に地方の人々に届かせるためには、アフリカの国々で進んでいる地方分権化政策の動向、中央—地方関係の変化を踏まえて、適切な援助の方策・アプローチを取っていく必要があります。

こうした問題認識をもとに、2005年12月に「アフリカにおける地方分権化支援のあり方」研究会を設置し、2007年5月まで計14回の研究会を開催いたしました。研究会では、アフリカにおける地方分権化により、教育や保健、農業といったセクターサービスや地方・コミュニティ開発がどう変わっているのかを検証しました。その上で、地方におけるサービス・デリバリーの改善を目的として、その国の実状に合った地方分権化のあり方、中央—地方関係の形を検討し、そのための支援のあり方を提示しました。

本報告書は、アフリカにおける地方行政・ガバナンス分野の支援はもちろんのこと、教育や保健、農業といった各セクターにおける支援を考える実務者にとっても留意すべき重要な視点を提示しています。ここで挙げられた知見や視点がアフリカ支援の取り組みの深化につながることを期待しております。また、アフリカのみならず、アジアや中南米における地方行政分野の支援を考える上での一つの指針としても活用いただければ幸いです。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、委員、関係者各位に多大なるご尽力を賜りましたことに対し、厚く感謝申し上げますとともに、ご協力くださいました関係機関の皆さまにも御礼申し上げます。

2007年11月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 加藤 宏

目 次

序 文	i
用語・略語集	viii
要 約	xiii
序章 調査研究概要	1
1. 調査研究の背景	1
2. 調査研究の目的	1
3. 調査研究の範囲・内容	2
4. 報告書の構成	2
5. 調査研究の実施体制および報告書執筆分担	4
第1章 アフリカの地方分権化をめぐる論点	7
1-1 地方分権化により、何が問題となるのか?	7
1-2 なぜアフリカで“地方分権化”なのか?	9
1-2-1 第一の波：1950年代～ 植民地独立後	9
1-2-2 第二の波：1960年代末・1970年代～ 新たな地方による開発への期待	9
1-2-3 第三の波：1990年代～ 構造調整の失敗からの転換	9
1-2-4 各国における歴史的・社会的背景からの位置付け	9
1-3 アフリカにおける地方自治体は何が顕著なのか?	10
1-3-1 地方自治体がカバーする人口規模に係る特徴	10
1-3-2 地方自治体の支出に係る特徴	11
1-3-3 地方自治体の収入に係る特徴	12
1-4 地方分権化で何をを目指すのか?：本調査研究における分析枠組み	13
1-4-1 effectiveness：住民ニーズに合ったサービスの実現	14
1-4-2 efficiency：行政サービスの最大効率化	15
1-4-3 accountability：住民に信頼される説明責任	16
1-4-4 equity：貧困層への公正な配分と地域間の公平性	16
1-4-5 本調査研究における地方分権化の分析枠組み	17
第2章 対象3カ国における地方分権化の概要分析	19
2-1 はじめに	19
2-2 ウガンダの地方分権再考（斎藤 文彦）	22
2-2-1 はじめに	22
2-2-2 LC制度と政策枠組み	23

2-2-3	地方分権化の政治的背景	27
2-2-4	世論調査の検討	28
2-2-5	世論調査—行政サービスの向上	30
2-2-6	さまざまな行政階層間の連携の改善	31
2-2-7	実現要因としての人材と資金	33
2-2-8	NRMと新家産主義	36
2-2-9	無党制民主主義から複数政党制民主主義へ	38
2-2-10	結論	39
2-3	タンザニアにおける地方分権化の進展（吉田 昌夫）	41
2-3-1	タンザニアの政治社会的背景と地方分権化の経緯	41
2-3-2	地方分権のための行政整備	43
2-3-3	財政上の分権化の進展と地方の開発計画策定プロセス	49
2-3-4	事業（サービス）実施の分権化	56
2-3-5	サービス・デリバリーの面から見た諸問題—結論にかえて	66
2-4	ケニアの集権的体制と分権化（笹岡 雄一）	69
2-4-1	はじめに	69
2-4-2	「集権的体制」の特徴	70
2-4-3	CDFとLATFを推進する政治集団	78
2-4-4	分権化なきサービス・デリバリー（初等教育）	81
2-4-5	結論：いかなる改善が必要か	83
2-5	国別事例分析の概要—3カ国の比較から見えてくるアフリカの地方行政・地方分権化改革の特徴	86
2-5-1	背景の類似性と相違点	86
2-5-2	注目すべきウガンダの改革の経験	87
2-5-3	参加型地域開発計画策定の流れ	88
2-5-4	地方財源と交付金の問題	89
2-5-5	人事の分権化	90
2-5-6	地方分権化改革における州の役割	93
2-5-7	地方議会の問題	93
2-5-8	セクターのサービス体制における特徴	94
2-5-9	D by Dの建前と実際—分権化とセクター行政	96
2-5-10	Area-Based Approachから交付金システムを通じた財政支援へ	96
第3章	アフリカにおける地方分権化をどう見るか	99
3-1	はじめに	99
3-2	アフリカにおける地方分権化改革—行政サービス提供向上（アウトカム）の観点からの評価と教訓	99

3-2-1	分権化、その前に一分権化改革は「目的」ではなく、「手段」	100
3-2-2	effectivenessの観点から	106
3-2-3	efficiencyの観点から	109
3-2-4	accountabilityの観点から	112
3-2-5	equityの観点から	115
3-3	各国の地方行政・地方分権化改革を見る際のチェックポイントと課題体系	116
3-3-1	行政機構そのものの態様（中央-地方関係、セクターのサービス提供体制）に係るチェックポイント	117
3-3-2	国家的背景、国家レベルの開発目標との関係に係るチェックポイント	125
3-3-3	地域社会・住民と行政の関係に係るチェックポイント	127
3-3-4	おわりに-課題体系図の活用の仕方について	129
第4章	アフリカの地方分権化と開発援助	131
4-1	JICAによる地方開発支援事業の特徴	131
4-1-1	事業形態の整理	131
4-1-2	事業形態ごとのレビューと特徴の整理	133
4-2	地方行政システムを踏まえた地方開発支援のあり方	142
4-2-1	地方行政体制から見た各開発アプローチ実施上の留意点	143
4-2-2	地方行政体制と開発アプローチの選択	148
4-3	地方分権化改革支援のアプローチ	149
4-3-1	地方分権化改革支援の意義	150
4-3-2	地方分権化改革支援のアプローチ	152
4-4	地方分権化支援と具体的な支援手法	156
4-4-1	支援対象分野と支援手法	156
4-4-2	地方分権化支援分野に対する援助のあり方に関する提言	157
補論	地方自治の制度的発展（北村 亘）	159
1.	はじめに	159
2.	理論的検討	160
3.	日本での地方自治の展開	164
4.	結語	167
補論	参考文献	171
参考資料		
参考資料1	東アフリカ3ヵ国の地方行政概況	
1.	ウガンダ	173
1-1	地方分権化の概要	173
1-2	地方分権関連の組織、政策	174

1-3	地方自治体における計画・予算システム	181
1-4	行政サービス	186
1-5	ドナー支援の動向	192
2.	タンザニア	193
2-1	地方分権化の概要	193
2-2	地方分権化に係る政策・法律	193
2-3	中央-地方の組織体系	194
2-4	地方自治体（政府）に係る計画・予算システム	196
2-5	地方自治体におけるセクター・サービス・デリバリー	198
3.	ケニア	206
3-1	地方分権化をめぐる政策・法制度の変遷	206
3-2	中央-地方の組織体系	208
3-3	地方における計画・予算システム	211
3-4	セクター・サービス・デリバリー体制（教育、保健、農業）	214
参考資料2 プロジェクト詳細資料		
1.	ケニア西部地域保健医療サービス向上プロジェクト	221
2.	タンザニア国モロゴロ州保健行政強化プロジェクト	223
3.	タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センター	225
4.	タンザニア国地方行政能力強化支援サブ・プログラム	227
5.	ザンビア国地方分権化のための能力強化プログラム	229
6.	ケニア国ニヤンド及びホマベイ県における地方開発プログラム調査	231
7.	ガーナ社会開発総合プログラム	232
参考文献		233

図・表・Box目次

図0-1	本調査研究における Conceptual Framework	xv
図0-2	地方行政・地方分権化改革分析対象の全体像	xxiv
図0-3	JICAによる地方分権化改革支援の手法とその相互関係	xxxix
図序-1	報告書の構成	3
図1-1	GDPに占める地方支出の割合	11
図1-2	地方自治体における収入の内訳	12
図1-3	本調査研究での地方行政のとらえ方	14
図1-4	本調査研究における Conceptual Framework	17
図2-1	3カ国の地方行政機構相関イメージ図	20

図2-2	地方自治体および行政部門（階層、数および規模）（2006年8月現在）	25
図2-3	地方Councilの選挙手順の概要	26
図2-4	行政階層間の連携の改善	32
図2-5	タンザニアの地方行政機構図	45
図2-6	タンザニアの地方行政機構とその数（2004年）	45
図2-7	LGA計画プロセス	52
図2-8	地方行政の4つのシステム	71
図2-9	CDFとLATFの予算推移	80
図3-1	本節での分析枠組み概念図	100
図3-2	地方行政・地方分権化改革分析対象の全体像	116
図3-3	課題体系概念図	118
図4-1	地方開発のさまざまなアプローチと相互関係	145
図4-2	JICAによる地方分権化改革支援の手法とその相互関係	155
図参考資料1-1	中央・地方自治体の構造	175
図参考資料1-2	地方政府間の歳入配分方式	184
図参考資料1-3	ケニアの公共サービス・デリバリー	209
図参考資料1-4	施設機能と所掌人口の相関	217
表0-1	地方開発アプローチの特徴	xxviii
表0-2	支援対象分野と支援手法	xxxii
表1-1	途上国の地方自治体における平均人口	11
表1-2	地方自治体財政の主な数値（予算年度2002年、2003年）	12
表1-3	地方歳入の概観	13
表2-1	LC制度に対する国民の満足度（%）（2000年）	29
表2-2	地方自治制度の実績に対する評価（%）	29
表2-3	過去2年間におけるLC行政サービスの質的变化に関する認識（構成比%）	29
表2-4	各種交付金とその割合の推移	35
表2-5	LGとセクターについての法的根拠による職務と責務分担	44
表2-6	中央・地方別公務員数と地方自治体公務員の割合	48
表2-7	地方自治体の財政収入財源	49
表2-8	地方自治体の自己財源徴収額	50
表2-9	地方自治体のセクター別経常支出総計	53
表2-10	セクターブロック交付金（formula-based）	54
表2-11	地方自治体開発会計に対する中央政府からの分野別予算額と実際の交付額 （2005/2006会計年度）	55
表2-12	地方自治体のLGCDGによるセクター別支出	55
表2-13	地方政府能力強化交付金（LGCDG/LGSP）内訳	56

表2-14	初等教育—学校数	57
表2-15	初等教育—教員数	57
表2-16	施設の種類と所有者	60
表2-17	保健医療に関する政府支出総額（2002—2005年）	61
表2-18	CDFとLATFの予算推移	80
表2-19	成果および結果指標	82
表2-20	人事管理機能の概観	91
表2-21	公務員総数における地方公務員の割合	93
表4-1	地方開発アプローチの特徴	143
表4-2	支援対象分野と支援手法	156
表参考資料1-1	ウガンダの主な税目と徴収	183
表参考資料1-2	初等教育における職務分担—ウガンダ	188
表参考資料1-3	ウガンダの保健サービス体制	189
表参考資料1-4	NAADS実施における各関係機関の役割	191
表参考資料1-5	地方自治体における歳入の構造	197
表参考資料1-6	ボマス草案とワコー草案の比較	207
表参考資料1-7	地方自治体の公共財政管理に関する課題	212
表参考資料1-8	地方自治体の自主財源と各種交付金の割合	212
表参考資料1-9	地方自治体の自主財源の種類	212
表参考資料1-10	初等教育における職務と責務の配分—ケニア	215
表参考資料1-11	診療サービスレベルごとの平均所掌人口	216
表参考資料1-12	保健サービスにおける各レベルの役割と責務	217
表参考資料1-13	農業サービスにおけるステークホルダーフォーラムの構成、職務、役割	219
Box 1-1	地方分権化によって「サービス・デリバリー」の改善をいかに測るのか？	15
Box 3-1	地方分権化の3分類：DevolutionとDelegation、Deconcentration	103
Box 3-2	分離型と融合型	104
Box 3-3	問題意識醸成型支援の事例： 国別研修「タンザニア地方自治体改革支援プログラム」	105
Box 3-4	集権体制下での地方分権化改革の描き方—ケニアの場合	111
Box 3-5	初等教育の分権化とUPE	114

用語・略語集

略語	正式名称（英文）	名称（和文）	使用国名
AB(D)A	Area Based (Development) Approach	特定地域開発支援	
ACAO	Assistant Chief Administrative Officer	副主任行政官	ウガンダ
ACBG	Agricultural Capacity Building Grant	農業セクター能力強化用交付金	タンザニア
ADO	Assistant Development Officer	副開発官	ケニア
AEBG	Agriculture Extension Block Grant	農業普及交付金	タンザニア
AIE	Authority to Incur Expenditure	支出負担授權	ケニア
ALAT	Association of Local Government Authorities of Tanzania	タンザニア地方自治体連合	タンザニア
ALGE	Association of Local Governments Employers	地方公務員雇用者協会	ケニア
ASDP	Agricultural Sector Development Programme	農業セクター開発プログラム	タンザニア
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy	農業セクター開発戦略	タンザニア
ASLMs	Agricultural Sector Lead Ministries	農業セクター関連省庁	タンザニア
ASSP	Agricultural Service Support Programme	農業サービス支援プログラム	タンザニア
CAO	Chief Administrative Officer	主席行政官	ウガンダ
CBO	Community Based Organization	地域社会組織	
CCHP	Comprehensive Council Health Plan	地方自治体総合保健計画	タンザニア
CCM	Chama Cha Mapinduzi	タンザニア革命党	タンザニア
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント	
CD	Council Director	地方自治体行政長官	タンザニア
CDC	Constituency Development Committee	選挙区開発委員会	ケニア
CDF	Constituency Development Fund	選挙区開発基金	ケニア、タンザニア
CFC	Constituency Fund Committee	選挙区基金委員会	ケニア
CG	Capitation Grant	学校運営交付金	
CHF	Community Health Fund	コミュニティ保健基金	タンザニア
CHMT	Council Health Management Team	地方自治体保健行政チーム	タンザニア
CKRC	Constitution of Kenya Review Committee	ケニア憲法改正委員会	ケニア
CSO	Civil Society Organization	市民社会組織	
D by D	Decentralization by Devolution	権限委譲による分権化	タンザニア
DADG	District Agricultural Development Grant	District 農業開発交付金	タンザニア
DADP	District Agricultural Development Plan	District 農業開発計画	タンザニア
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁	
DAO	District Agricultural Officer	District 農業官	
DC	Development Committee	開発委員会	ケニア
DC	District Commissioner	District 知事（詳細は p.21 脚注参照）	タンザニア、ウガンダ
DDC	District Development Committee	District 開発委員会	ケニア
DDO	District Development Officer	District 開発官	ケニア

略語	正式名称 (英文)	名称 (和文)	使用国名
DDP	District Development Plan	District 開発計画	
DEB	District Education Board	District 教育委員会	
DEC	District Extension Coordinator	District 普及調整官	
DED	District Executive Director	District 行政長官	タンザニア
DEO	District Education Officer	District 教育官	
DfID	Department for International Development	国際開発省 (英国)	
DFRD	District Focus for Rural Development	District 重視農村開発政策	ケニア
DHMB	District Health Management Board	District 保健局運営委員会	
DHMT	District Health Management Team	District 保健局	ウガンダ
DHP	District Health Plan	District 保健計画	
DHSF	District Health Stake Holder's Forum	District 保健関係者フォーラム	
DIDF	District Irrigation Development Fund	District 灌漑開発基金	タンザニア
DIMP	Decentralized Instruction Material Procurement	教材調達地方分権化計画	ウガンダ
DIP	Decentralization Implementation Plan	地方分権化実施計画	ザンビア
DISC	District Intelligence and Security Committee	District 諜報治安委員会	ケニア
DMO	District Medical Officer	District 医務官	タンザニア
DPC	District Project Committee	District プロジェクト委員会	ケニア
DPF	Decen-tralization Policy Framework	地方分権化政策枠組み	
DPSF	Decentralization Policy Strategy Framework	分権化政策戦略枠組み	ウガンダ
DSC	District Service Commission	District 公務員人事委員会	ウガンダ
DSWG	Decentralization Sector Working Group	地方分権化ワーキンググループ	ウガンダ
EFA	Education For All	全児童の就学	
EPICOR		地方自治体用会計ソフトの一種	タンザニア
ERS	Economic Recovery Strategy	経済復興戦略	ケニア
ESDP	Education Sector Development Programme	教育セクター開発プログラム	タンザニア
ESIP	Education Sector Strategic Investment Plan	教育セクター戦略投資計画	ウガンダ
ESSP	Education Sector Strategic Plan	教育セクター戦略計画	ウガンダ
ETP	Education and Training Policy	教育訓練政策	タンザニア
FBO	Faith Based Organization	宗教系組織	
FDS	Fiscal Decentralization Strategy	財政分権化戦略	
FPE	Free Primary Education	初等教育の無償化	
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産	
GNI	Gross National Income	国民総所得	
GNP	Gross National Product	国民総生産	
GPG	General Purpose Grant	一般目的交付金	タンザニア
GPT	Graduated Personal Tax	人頭税の一種	ケニア
g-tax	Graduated Tax	人頭税の一種	ウガンダ
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社	

略語	正式名称（英文）	名称（和文）	使用国名
HFC	Health Facility Committee	保健施設委員会	タンザニア
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国	
HoDs	Head of Departments	各部局長	
HSSP	Health Sector Strategic Plan	保健セクター戦略計画	
ICC	Inter-Ministerial Coordination Committee	省庁間調整委員会	タンザニア
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金	
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構	
KADU	Kenyan-African Democratic Union	ケニアアフリカ民主同盟	ケニア
KANU	Kenyan-African National Union	ケニアアフリカ人国民同盟	ケニア
KEPH	Kenya Essential Package for Health	ケニア保健必需パッケージ	ケニア
KESSP	Kenya Education Sector Support Programme	ケニア教育センター支援計画	
KIPPRA	Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis	ケニア公共政策研究所	ケニア
KLGRP	Kenya Local Government Reform Programme	ケニア地方政府改革プログラム	ケニア
KSAF	Kenya Social Action Fund	ケニア社会行動基金	ケニア
LASDAP	Local Authority Service Delivery Action Plan	地方自治体サービス・デリバリー行動計画	ケニア
LATF	Local Authority Transfer Fund	地方自治体移転基金	ケニア
LC	Local Council	地方議会/地方自治体	ウガンダ
LGA	Local Government Authority	地方自治体	タンザニア
LGBFP	Local Government Budget Framework Paper	地方政府予算枠組書	ウガンダ
LGCBG	Local Government Capacity Building Grant	地方政府能力強化交付金	タンザニア
LGCDG	Local Government Capital Development Grant	地方政府資金開発交付金	タンザニア
LGDP	Local Government Development Programme	地方政府開発プログラム	ウガンダ
LGRP	Local Government Reform Programme	地方政府改革プログラム	タンザニア
LGRT	Local Government Reform Team	地方政府改革チーム	タンザニア
LGSC	Local Government Service Commission	地方公務員人事委員会	
LGSIP	Local Government Sector Investment Plan	地方自治体セクター投資計画	ウガンダ
LGSP	Local Government Support Programme	地方政府支援プログラム	タンザニア
LLGs	Lower Local Governments	下位地方自治体	ウガンダ
MD	Municipal Director	Municipal 市行政長官	タンザニア
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標	
MITM	Ministry of Industry, Trade and Marketing	産業・貿易・マーケティング省	タンザニア
MLD	Ministry of Livestock Development	畜産開発省	タンザニア
MoAAIF	Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries	農業・畜産・水産省	ウガンダ
MoEST	Ministry of Education, Science and Technology	教育科学技術省	ケニア
MoEVT	Ministry of Education and Vocational Training	教育職業訓練省	タンザニア
MoFPED	Ministry of Finance, Planning and Economic Development	財務計画経済開発省	ウガンダ

略語	正式名称（英文）	名称（和文）	使用国名
MoH	Ministry of Health	保健省	ウガンダ、ケニア
MoLG	Ministry of Local Government	地方自治省	ウガンダ、ケニア
MoPS	Ministry of Public Service	公務員省	ウガンダ
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出枠組み	
NAADS	National Agricultural Advisory Services	全国農業指導サービス	ウガンダ
NALEP	National Agricultural and Livestock Extension Programme	全国農業家畜普及プログラム	ケニア
NARC	National Alliance for Rainbow Coalition	国民虹の連合	ケニア
NASEP	National Agricultural Sector Extension Policy	国家農業セクター普及政策	ケニア
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織	
NHIF	National Health Insurance Fund	国家健康保険基金	
NHSSP	The National Health Sector Strategic Plan	保健セクター戦略計画	
NLGCBP	National Local Government Capacity Building Policy	全国地方自治体能力強化政策	ウガンダ
NMC	National Management Committee	CDF 全国運営委員会	ケニア
NRM	National Resistance Movement	国民抵抗運動	ウガンダ
NRA	National Resistance Army	国民抵抗軍	ウガンダ
NSCG	Non-Sector Conditional Grant	非セクター条件付交付金	ウガンダ
NSDS	National Service Delivery Survey	全国行政サービス調査	ウガンダ
ODI	Overseas Development Institute	海外開発研究所	
ODM	Orange Democratic Movement	オレンジ民主運動	ケニア
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構	
OJT	On the Job Training	実地訓練	
O&OD	Opportunity and Obstacles for Development	住民参加型地域開発計画策定手法	タンザニア
PA	Provincial Administration	Province 行政機構	ケニア
PAF	Poverty Action Fund	貧困行動基金	ケニア、ウガンダ
PDA	Provincial Director of Agriculture	Province 農業局長	ケニア
PDE	Provincial Director of Education	Province 教育局長	ケニア
PEAP	Poverty Eradication Action Plan	貧困撲滅行動計画	ウガンダ
PEDP	Primary Education Development Plan	初等教育開発計画	ウガンダ、タンザニア
PLSD	Participatory Local Social Development	参加型地域社会開発	
PMA	Plan for Modernization of Agriculture	農業近代化計画	ウガンダ
(注) PMO-RALG	Prime Minister's Office Regional Administration and Local Government	首相府地方自治庁	タンザニア
PO-RALG	President's Office Regional Administration and Local Government	大統領府地方自治庁	タンザニア
PRA	Participatory Rural Appraisal	主体的参加型農村調査法	
PRBS	Poverty Reduction Budgetary Support	貧困削減財政支援	タンザニア

(注) 2006年1月、キクウェテ政権発足と共に、地方自治庁が大統領府から首相府に移され、名称もPO-RALGからPMO-RALGに変わった。

略語	正式名称（英文）	名称（和文）	使用国名
PRS	Poverty Reduction Strategy	貧困削減戦略	
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書	
PSC	Public Service Commission	公務員人事委員会	
PSR	Public Sector Reform	公共セクター改革	
PSRP	Public Sector Reform Programme	公共セクター改革プログラム	
QUASO	Quality Assurance and Standards Officer	視学官	ケニア
RAS	Regional Administrative Secretary	Region 行政長官	タンザニア
RC	Resistance Council	抵抗のための地方組織	ウガンダ
RCS	Resistance Council System	抵抗のための地方組織体制	ウガンダ
RDC	Resident District Commissioner	常駐 District 知事（詳細は p.14 脚注参照）	ウガンダ
RHMT	Regional Health Management Team	Region 保健行政チーム	タンザニア
RMLF	Road Maintenance Levy Fund	道路保守管理税基金	ケニア
RMO	Regional Medical Officer	Regional 医務官	タンザニア
SBP	Single Business Permit	単一ビジネス許可	タンザニア
SC	School Committee	学校委員会	タンザニア
SCG	School Capitation Grant	学校運営交付金	
SEDP	Secondary Education Development Plan	中等教育開発計画	タンザニア
SMC	School Management Committee	学校運営委員会	ケニア、ウガンダ
SRA	Strategy for Revitalizing Agriculture	農業再興戦略	ケニア
SWAp	Sector Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ	
TA	Technical Assistance	技術支援・技術協力	
TAC	Teacher Advisory Coordination	教員養成調整（員）	ケニア
TD	Town Director	Town 行政長官	タンザニア
UBOS	Uganda Bureau of Statistics	ウガンダ統計局	ウガンダ
ULGA	Uganda Local Government Association	ウガンダ自治体連合会	ウガンダ
UNCDF	United Nations Capital Development Fund	国連資本開発基金	
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画	
UPE	Universal Primary Education	初等教育の無償化	
WDC	Ward Development Committee	Ward 開発委員会	タンザニア
WEC	Ward Education Coordinator	Ward 教育調整官	タンザニア
WEO	Ward Executive Officer	Ward 行政官	タンザニア

為替レート（2007年10月15日現在）

US\$ 1 = 1,739.9 UGX （ウガンダ・シリング）

US\$ 1 = 66.450 KES （ケニア・シリング）

US\$ 1 = 1,149 TZS （タンザニア・シリング）

要 約

調査研究の背景と目的

アフリカにおいては、とりわけ1990年代より地方分権化政策を導入・推進している国が増加しはじめた。この背景には、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）や公共セクター改革（Public Sector Reform: PSR）において、地方を含めた行政サービスの提供能力を強化することを重視している点がある。他方で、地方分権化は各国における統治体制にかかる政治的動機とも深く結びついている。

しかし実際には、地方行政の運営能力や地方を支える立場にある中央政府の監督・調整能力の問題もあり、地方分権化のメリットが発現したところと、発現していないところがある。また国およびセクターによって問題の所在も一様ではない。

このような背景から、本調査研究では、地方分権化政策が地方におけるサービス・デリバリーの改善にどのように寄与し、どういった形で成果もしくは問題が出ているのかを検証することを目的とする。その上で、地方分権化に係る課題に対する改善策および支援策を検討する。

第1章 アフリカの地方分権化をめぐる論点

地方分権化により、何が問題となるのか？

地方分権化は、セクターにおけるサービス・デリバリーに大きな影響を与える。中央から地方にサービス提供拠点が移ることで、サービスの提供体制や予算の執行方法が大きく変化する。ただし、地方におけるサービスの改善を検討するには、地方分権改革と同時にセクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach: SWAp）との関連も考慮する必要がある。

また地方分権化によって、地域開発およびコミュニティ開発そのものも大きく変わってくる。地方分権化されると、住民ニーズに合わせ、セクター横断的な開発も期待されるが、地方への権限委譲の程度やサービス実施能力により、分権化による開発効果も大きく変わってくる。

さらに近年、より根源的な問題として、地方分権化が不十分な形になっていることによる制度上のアンバランスや、行政サービス実施のための組織体制や人材能力といった課題そのものを「ガバナンス」改善として認識する傾向が強まっている。

地方分権化で何を指すのか？：本調査研究における分析枠組み

本調査研究では、地方における行政サービス提供機関の総体を「地方行政」と称し、その中で中央政府とは独立した自治権限を持って地方の行政サービスをしている機関を「地方自治体」、中央政府の指揮命令下で統治・サービス提供をしている機関を「中央政府の出先機関」と称することとする。

本研究会では地方分権化を進めることそのものを「良し・悪し」と考えるのではなく、アフリカの各国での地方分権化をめぐる肯定的・否定的な動きを前提とした上で、その国の統治や開発の実状に合わせた基盤強化に対する支援が求められている、と考える。その意味で、地方分権化は目的達成のための一手段であることを留意する必要がある。

では、地方分権化を通じて達成したい目的は何なのか？ 本調査研究では、近年の公共セクター改革のねらいでもあることから、「サービス・デリバリーの改善」を目的として考えたい。その上で、サービス・デリバリーの改善を測る視点として、次の4つを提示したい。

effectiveness：住民ニーズに合ったサービスの実現

地域の固有性を踏まえ、地域住民のニーズを的確に把握したサービスを提供するという「目的達成度合い」を示す視点がeffectivenessである。

efficiency：行政サービスの最大効率化

人材や予算といった限られたリソースを効率的に活用して、迅速かつ的確なサービスを提供するという「投入効果」を示す視点がefficiencyである。

accountability：住民に信頼される説明責任

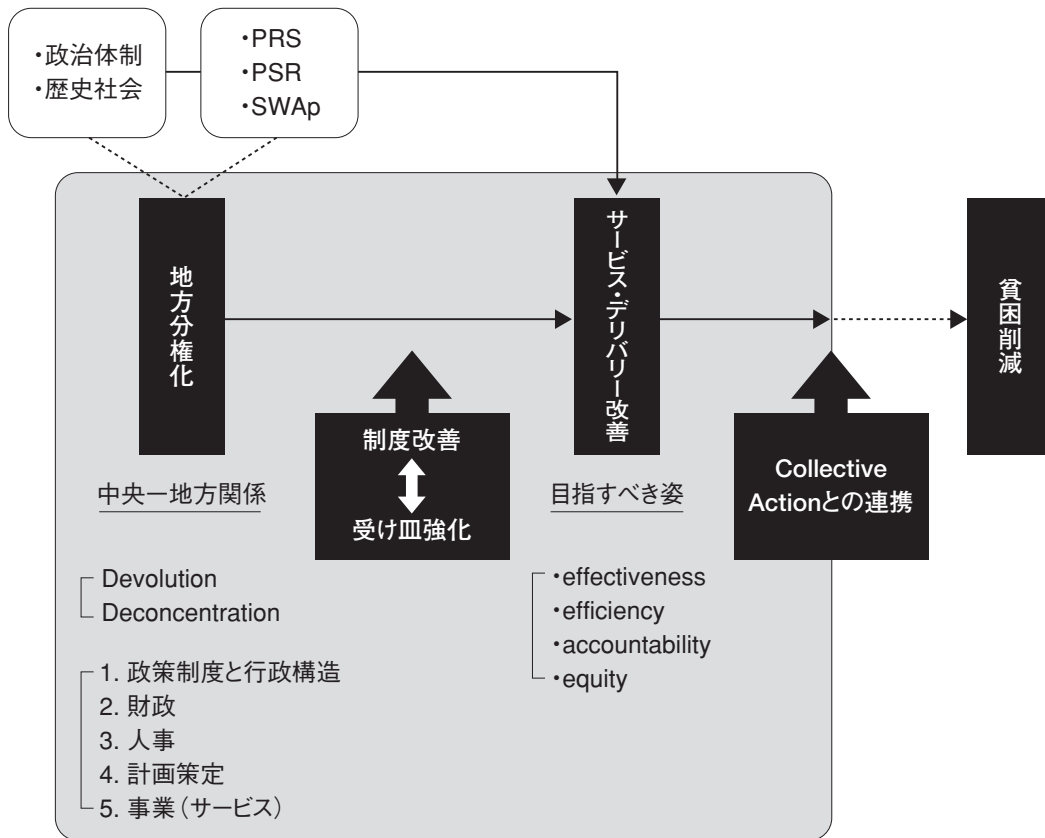
accountabilityはサービスの透明性を高め、住民からの信頼を得るという意味で、「民意の反映度合い」を示す視点であるといえる。

equity：貧困層への公正な配分と地域間の公平性

地方分権化により、現地のおかれた社会環境や住民ニーズを踏まえて、資源をより公正かつ戦略的に貧困層に対して配分することが可能になる反面、地域間の格差をかえって広げることになりかねない。その意味で、公平性（equity）を担保することが必要である。

本調査研究では、SWApやPSR全般との関係を見据えつつ、地方分権化がサービス・デリバリーの改善にどのように影響しているのかを検証する。具体的には、アフリカの各国の地方分権化の形態（Devolution/Deconcentration）を踏まえた上で、それぞれがサービス・デリバリーの改善との関係でいかなる成果や問題を持っているのかを整理する。また、地域における住民同士の共同行動（Collective Action）とうまく連携していくことにより、制限あるリソースによる効率的な公共サービス領域の設定と住民ニーズを汲んだ効果的サービスの実現、そしてそれが「貧困削減」という目標にどうつながっていくのかを検討する。このような調査研究の枠組みを図示したものが図0-1である。

図0-1 本調査研究における Conceptual Framework



出所：筆者作成。

第2章 対象3カ国における地方分権化の概要分析

<ウガンダ>

LC制度と政策枠組み

ウガンダの分権化改革の制度的な支柱となっているのが、地方議会/地方自治体 (Local Council: LC) 制度である。これは、VillageレベルのLC1からDistrictレベルのLC5までの階層構造を持つ立法機関でもあり、行政機関でもある。LC制度は、国民抵抗軍 (National Resistance Army: NRA) が当時の政権転覆を図るゲリラ戦を展開していた頃の抵抗のための地方組織 (Resistance Council: RC) を起源としている。RCが国民抵抗運動 (National Resistance Movement: NRM)/NRAによる地域住民との連絡を容易にしたために、政権確立後に全国に拡大することにしたものである。

ウガンダの分権化で他に類を見ない点は、RC/LC制度を通じた地域での協議の実績が行政機構の法整備に先行していたことである。人々にとってLC/RC制度が身近になればなるほど、制度の問題点が浮き彫りになり、改善に向けた修正が行われてきた。その結果、中央政府と地方自治体、ならびに地方自治体のさまざまな階層間 (特にLC1、LC3、LC5の間) の連携が大幅に改善されている。

地方分権化の政治的背景

政治的な側面から見れば、RC制度は老練な他政党の攻勢に直面していたNRMが人々の支持を固めるために設立したものである。したがってNRMの政治体制である無党制民主主義（non-party democracy）とRC/LC制度は表裏一体であり、ほぼ不可分といえる。

分権化改革の実施に影響を与えたもう一つの重要な政治的要因は、ブガンダ（Buganda）王国の政治的影響力である。ブガンダ王国による連邦制の主張を前もって阻止するために、1990年代前半では迅速な分権化が必要と考えられた。

以上2つの要因は、分権化改革がドナー援助によるものではなく、内発的であることを示している。

セクターサービスの地方分権化

ウガンダでは教育と保健においてサービス供給の地方分権化が進んでいる。具体的には、中央官庁によるモニタリング、監督および指導が改善され、サービス提供者に対するLC5（District）の支援も改善されている。サービス向上の背景には、このような中央と地方および地方間（特にLC1、LC3、LC5の間）の重層的な連携の仕組みがある。

他方、農業分野については手放しで評価することはできない。自治体レベル、特にLC5における他のサービスとの連携を強化する必要がある。また、要望の高い農業分野でのサービスを基本的に無料にするためのコストの一部については、サービス提供者と農民の間の調整を図っているLC3レベルが負担しなければならない。しかし、財政的制約から、大半のLC3は費用を負担しておらず、農業近代化計画（Plan for Modernization of Agriculture: PMA）と全国農業指導サービス（National Agricultural Advisory Services: NAADS）の持続可能性を危うくしている。

人的資源管理

ウガンダは、中央政府が給与を決定するものの、人事権は地方自治体（LC5）が有する数少ない国の一つである。21世紀に入ってから、LC3レベルの能力は量・質ともに改善されているようである。しかし、第1に大半の公務員が同一の地域から採用されることにより、専門集団としての経験や知見の幅が相当に狭められてしまうこと、第2に分権化による地方行政官のキャリアの見通しが損われたことにより、遠隔地で人材を確保することは依然として困難であることが課題になっている。

財政の地方分権化

ウガンダでは、地方への財政移転（交付金など）総額はこの10年間で7倍近く増加するなど、財政の地方分権化も進んでいる。しかし、2005/2006年度には、地方自治体にとってほぼ唯一の自主財源であった税（graduated tax: g-tax）が廃止された。この税の廃止は、納税者とサービス提供者との間で芽生えはじめていたある種の説明責任関係を損なう結果となった。また、中央政府は税の廃止による損失分を補償する約束をしたものの、実際に補償されたのは損失分の半分にも到っていない。

NRMと新家産主義

NRMはその成立である1986年から20年以上も政権の座に就いており、縁故主義を含めて政策決定を指導部中枢に集中させる兆候が高まってきている。こうした兆候は、地方分権化においても見られるようになった。第1に、LC5の数が2000年以降大幅に増えている。第2に、農村部および都市部を含めた地方自治体の幹部行政官を2006/2007年度より中央の公務員省（Ministry of Public Service: MoPS）が任命することになった。第3に、地方自治体の自主財源が1990年代後半の30%台から2006/2007年度に約7%に低下し、財政的に中央政府への依存度を高めている。第4に、教育と保健の基礎的サービスの無償化政策も、政権のポピュリズム的政策の兆候とも見ることができる。

無党制民主主義から複数政党制民主主義へ

2006年2月のLC選挙は、NRM政権下では初めての複数政党制による選挙であった。この意義は、NRMが無党制民主主義から大きく舵を切ったことを意味する。しかし、そもそもNRMが導入したLC制度がNRMによる政党政治を離れて効果的に機能するかどうかは大きな問題である。

結論

ウガンダの事例から引き出せる結論は、「グッド・ガバナンス」を目指すことは単なる技術的な問題ではないということである。改革が実施される政治的背景を考慮することなく、他の地域で有効な制度設計を単純に移植しても、地域民主主義はうまく機能するものではない。また、政権の特質が変化すると、分権化およびガバナンス改革の実施形態も変化する。そこで分権化政策を成功させるには、個別に実施されることが多いさまざまな改革の取り組みと調和・調整を図り、より体系的な形にすることが不可欠である。

<タンザニア>

タンザニアの政治社会的背景と地方分権化の経緯

タンザニアの地方分権化を考える際には、この国の歴史と政治社会的背景を考慮する必要がある。タンザニアの経済活動は農業が主で、貧富の差やエスニックの対立もあまりない。スワヒリ語を共通語として徹底し、独立時から一つの政党が圧倒的な強さを持ち、ニエレレ（Julius Kambarage Nyerere）大統領のポピュリスト政策が広く支持を集めたことなどにより、国全体の一体感を生んでいた。このことはウガンダが1970年代に内戦により混乱を極めたことと好対照をなす。

タンザニアにおける地方分権化の歴史的な経緯は、次の3つの段階にまとめることができる。1962年に、伝統的権威を象徴するchiefを廃止し、地方行政（RegionおよびDistrict）の長を大統領による任命の公務員に換え、District Councilを住民の直接選出制とした。1967年から1986年まで、ウジャマー（Ujamaa）社会主義経済政策をとったが、経済状況は悪化し、公務員の実質賃金は落ち込み、サービス・デリバリーは著しく低下した。1990年代には、貧困削減戦略文書

(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) が作成され、ドナーによる強力な介入のもと、地方分権化を急速に進める政策が採用された。

地方分権のための行政整備

地方分権化に大きな一歩を踏み出したのが、1996年に策定された“Local Government Reform Agenda 1996-2000”であった。1998年にはこれを正式に政府政策書として、政治的権限、財政的権限、行政的権限を地方自治体に委譲する“Decentralization Policy Paper”が出された。その実施の方式は、2000年に開始された地方政府改革プログラム (Local Government Reform Programme: LGRP) によって規定された。これにより、Regionの役割は縮小され、地方政府はDistrictレベルが中核となった。

タンザニアの地方に存在する行政組織は、国の出先機関を入れると、規模の大きい順に、上から、Region、District、Division、Ward、Village、Kitongojiとなっている。RegionとDivisionは、現在は中央政府の出先機関である。地方自治体は、議会と行政がセットになった組織として、DistrictとVillageの2つがある。村落部では、議会はないが常設委員会を持っているレベルとしてWardがあり、常設委員会は持たないが末端の地域住民組織のレベルとしてKitongoji（複数はVitongoji）がある。

LGRPでは、地方自治体に従事する公務員については、みなDistrict Councilがそれら雇用、配置、昇進、解雇の権限を持つと定められた。しかし、District行政長官 (District Executive Director: DED) は大統領による任命、Districtの各部局長 (Head of Departments: HoDs) は、中央政府の首相府地方自治庁 (Prime Minister's Office Regional Administration and Local Government: PMO-RALG) によって任命、管理されることになった。

財政上の分権化の進展と地方の開発計画策定プロセス

タンザニアの地方自治体の財政収入は、中央政府からの交付金が圧倒的に多いことが特徴である (2005/2006年度に89.9%)。これは、自己財源である開発税 (Development Levy)、市場税、家畜税などの地方税が2003年に廃止されたことが大きな原因である。タンザニアの予算体系は、経常予算と開発予算とに区別されてきたが、この区別は地方分権化のもとでも維持されている。

地方自治体の開発計画策定および予算編成プロセスは、原則的にはボトムアップを基本とするような方式に改訂された。しかしながら中央政府は地方行政庁を通じて守るべき方針 (guideline) や予算額上限 (ceiling) などを前もって地方自治体に示し、このガイドラインに沿っていないと考えられた時は上位に上げるべき計画としては採用しない権利を留保している。

歳出の自治という観点からは、自主財源でなくても、交付金に支出条件がついておらず、自由に使えれば自主性を保っているといってもよいという議論がある (3-3-1 (2) 参照)。この意味で、Districtに支出の裁量をまかされた地方政府資金開発交付金 (Local Government Capital Development Grant: LGCDG) の創設は自主性を高めるものとして大きな意義がある。LGCDGの創設と同時に、2005年には、Local Government Capacity Building Grant (LGCBG) が創設され、この支出についても地方自治体が計画、使用する権限を与えられた。

事業（サービス）実施の分権化

（初等教育）

初等教育開発計画（Primary Education Development Plan: PEDP）において、授業料の無償化を図っている。また地域住民の参加を確保するため、学校委員会を設置し、教育支援のコミュニケーションを強化し、住民参加の面でよい環境を作り出している。

教育省が、中間に位置していた行政を通さずに、小学校ごとの会計に直接資金を振り込む仕組みにしたことより、前ほど遅滞することがなくなったと見られる。しかし、資金を使用した後の事務処理のプロセスの煩雑さは大きな問題である。

上記のフォーミュラによる資金の流れが、実際には、その額どおりの資金交付となって流れてこないことが多いことはaccountabilityの観点から問題である。また、初等教育の量的な発展に対して、質的な向上が伴っていない点も指摘されている。特に、都市と遠隔地との教員の配分に関する地域格差は問題である。

（保健医療）

初等教育が無償化したのと同様に、保健医療の分野では、1993年にそれまで無償であったものを、user-feeを取る（すなわち有料化する）ように変わった。他方、中央政府からの経常経費の交付金がフォーミュラに基づくようになり、資金の流れは以前より速くなったのは初等教育と同様である。

LGCDGの創設により、住民の保健医療分野への優先順位の高さが配分額の高さになって結果が見られるようになり、accountabilityは増した。しかし、医療関係の人員配置の地域格差の問題は、初等教育における場合より、さらに深刻である。

（農業普及）

LGCDGの分野別支出を見ると、農業の比重は低く、農業普及員に対する村民の評判も高くはない。これはTraining and Visit方式の失敗というより、普及員のインセンティブの欠如のせいであろう。農業普及員の数が人口あるいは村の数に対して少なすぎるのも問題である。農業セクター開発プログラム（Agricultural Sector Development Programme: ASDP）は、農業普及事業は公務員としての農業普及員だけでなく、民間企業や非政府組織（Non Governmental Organization: NGO）、Community Based Organization（CBO）を利用し、あるいは共に事業にあたることを薦めているが、実際にそれはほとんど実現していない。

サービス・デリバリーの面から見た諸問題

今回のタンザニアの地方分権化の特徴は、中央からの交付金がボトムアップの開発計画により下りてくる点にある。しかし、ドナーからの支援が永久には続かないことを考えると、今のうちから、廃止した開発税のような、貧しい住民に一律に課すものではない、税負担能力のある特定の住民に課すという形の自主財源の導入を考慮することも必要であろう。

フォーミュラ方式による経常交付金は、ミニマムレベルのサービス提供を保障するために導入されたが、交付金がフォーミュラどおりに流れていないといった問題がある。

ボトムアップとトップダウンの計画経路の組み合わせは、その調整作業に多くの手間がかかり、作業の遅延につながりやすい。この資金の混在を整理するために、セクターの独自の性格に応じて、チャンネルの流れ方に変化をつけることを検討する必要があるだろう。

<ケニア>

地方の4つの行政システム

2007年段階での地方行政は、①地方自治体（Local Council）、②Province行政機構（Provincial Administration: PA）システム、とりわけその中でDistrictの段階、③（②の背後にある）セクター省庁（Ministry）、および④国政選挙区（Constituency）の縦割り4つのシステムとして理解される。

①はいわゆる市町村であり、立法府の議会があるが、行政の要職は中央から任命され、形式的な権限しか与えられていない。②は集権的体制の根拠となってきた中央政府から村までを架橋する5段階の縦の組織であり、住民登録、治安、市民警察、政府政策の普及などを担当し、各段階において一定のセクター行政も担っている。③のセクター省庁は政策立案・遂行、予算管理、プロジェクトの実施と技術的支援を実施し、②のDistrictなどの各段階に担当官を派遣している。④は立法機関の選挙区であり、選挙区開発基金（Constituency Development Fund: CDF）という国会に与えられた開発資金がDistrict経由で供与されている。

歴史的な経緯

1963年の独立後には、ケニアは植民地時代の集権制を崩す目的のもとにRegionに大きな自治権を認める連邦国家（federal state）となった。

ケニアアフリカ人国民同盟（Kenyan-African National Union: KANU）のケニヤッタ（Jomo Kenyatta）政権は選挙で勝利すると、ケニアアフリカ民主同盟（Kenyan-African Democratic Union: KADU）勢力を吸収し、事実上の一党制を形成した。その勢いで連邦制を廃止し、1968年には一元的な政府の憲法を制定した。Provinceは中央政府の下部機構と化し、その下にDistrict以下の地方機関がPAシステムの中に位置付けられた。地方自治体の役割は弱体化し、地域議会の漸進的な廃止、機能移転法、Graduated Personal Tax（GPT）の廃止の3つの面で中央集権化が行われた。

1960年代末にはDistrict開発委員会（District Development Committee: DDC）の機能不全が問題となり、1974年にこの委員会の機能を強化するためにDistrict開発官（District Development Officer: DDO）が任命された。しかし、Districtの内部は各省庁の縦割り体制であり、予算はすべてセクター担当官が掌握し、このユニットの機能や予算は非常に限られたままである。

モイ（Daniel Toroitich Arap Moi）政権は1983年に「Decentration」の開発モデルであるDistrict重視農村開発政策（District Focus for Rural Development: DFRD）を開始した。このモデルは

District CommissionerとDDCに大きな権限を与え、その複数の下位機構に計画プロセスを実施させるものであった。しかし、DFRDも中央省庁およびDistrict内部からも批判を受け、資金の枯渇と共に衰退していった。

現在のDistrict行政

District開発計画（District Development Plan: DDP）も、5ヵ年計画として作成されているが、セクター省庁の計画を束ねたもので、地方における自主的地域計画としては機能していない。DDCは一定の情報の共有の場でしかない。また、基本的にトップダウンの性格であり、地域の実状を反映したものになっていない。

サービス・デリバリーの課題

1995年に世界銀行が支援を開始したケニア地方政府改革プログラム（Kenya Local Government Reform Programme: KLGRP）は、中央政府と地方政府の予算関係の合理化、地方の予算マネジメントと歳入の動員の促進、市民の参加拡大による地方のサービス・デリバリーの改善、の3つの要素から構成された。この方針のもとに、地方自治体移転基金（Local Authority Transfer Fund: LATF）と道路保守管理税基金（Road Maintenance Levy Fund: RMLF）という2つの地方交付金制度が形成された。さらに2003年にCDFという国会議員の選挙区に対して資金が供与される制度が誕生した。

しかし、LATFやCDFで保健所や小学校などの施設が建設されても、サービス・デリバリーに従事する保健従事者や教員の予算はセクター省庁が所掌する経常予算であるために手当てされないケースも少なくなく、施設のみが建設されて無人の状況も現れている。

憲法改正問題

2005年のボマス（Bomas）草案は、キバキ（Mwai Kibaki）大統領らの執行部主導により権力分散には慎重なワコー（Wako）草案に変更され、それが同年11月の国民投票で否決された。LCシステムの改革見通しがワコー草案否決の後、2007年1月段階では、ケニアの政界人、知識人の間では全く形成されていない。

分権化なきサービス・デリバリー（初等教育）

初等教育の無償化（Free Primary Education: FPE）は教育省の直轄事業で、学校運営交付金（School Capitation Grant: SCG）などを中央政府から地方の各学校に直接送金する事業である。ケニアにおいては、地方政府が関与しなくてもFPE政策はセクタープログラムに則り実施できた。その結果、初等教育の就学人口は急激に増加している。これをもって量的拡大、アクセスという意味でのサービス・デリバリーには成功したと考えることもできる。ただし、FPEの学校運営委員会、PTAに及ぼした効果は両義的である。教員が学費徴収に使う時間がなくなり、教育に専念できるようになった反面、住民の学校運営への関与が弱められた側面も大きい。

結論：いかなる改善が必要か

District以下のPAシステムの行政機構と地方政府の並存はロスが大きいことから、ナイロビ(Nairobi)市などの別格を除いて、町村はDistrictレベルの立法・行政に吸収されて一つの単位になることが効率性という点では望ましい。主要な開発資金もここに集約されるべきで、権限を強化したDistrict政府が経常予算との対応調整を図ることができる。

第3章 アフリカにおける地方分権化をどう見るか

分権化、その前に一分権化改革は「目的」ではなく「手段」

行政サービスのさまざまな目的に応じて、どのレベルにサービス提供の主体を置き、どういった提供体制をとるのかを規定することが肝要である。さらに分権化と行政サービスについて考える際に、最も適した制度は、国のおかれた事情や時期、段階によっても変わってくるということを踏まえておくべきである。

アフリカ諸国では、行政サービス提供のために利用できる国内のリソースは限られている。地方分権化がこのただでさえ限られたリソースをさらに分断する結果になってはならない。地方分権化改革は、中央の権限をもぎ取って地方に与えるのではなく、最もeffectiveでefficientなサービスを提供可能にするために、中央と地方の最適な分業と協働関係を見出すことである。

地方分権化改革の最終到達目標はDevolutionであるかもしれないが、それを実現するには長いプロセスが必要である。改革の過渡期においては暫定的措置としてDelegationやDeconcentrationも視野に入れながら、最適なプロセスを検討することもまた必要である。

地方分権化を含めたガバナンス改革を支援するには、もっと試行錯誤と国民的議論を繰り返して、自分たちに最適な形を追求する内発的な発展過程をとることが、長い目で見た時に重要である。

effectivenessの観点から

地方分権化改革の結果、開発のための資金が曲がりなりにも地方に届くようになった。この資金を住民の声と地域のニーズを反映した計画策定と組み合わせることで、最もeffectiveなサービスの提供につなげていくのが地方分権化のねらいの一つである。ただ、そこには各セクター計画と村からあがるセクター横断的で総花的な参加型地域計画をどう統合するか、ボトムアップの地域計画とトップダウンの計画をどこまでどうすり合わせるか、地域固有性と国家戦略との間でどう整合性を取るかといった根源的な難しい問題がある。また、各セクターの計画には「住民の希望」だけではなく、専門的、技術的見地からの分析や戦略性も要求される。

地方分権化改革開始後、数年して地方自治体の首脳ポストが中央政府の任命に逆戻りするという現象が起きている。これには僻地での人材確保、優秀な人材にとってのキャリア・インセンティブの確保の必要など人事面での現実問題のためやむを得ない事情もあるが、行政サービスのeffectivenessや地域へのaccountabilityの観点からは、自治の本旨に悖るものともいえる。財政面における同様の事象として、地方税の廃止がある。

efficiencyの観点から

分権化改革により、これまで中央に握られていた予算執行、調達その他の業務における裁量権が地方レベルに委譲されたことは、業務の効率化に明らかに貢献している。しかし、効率性の見地からの最大の問題は、そもそも地方での人員配置が絶対的に足りないことである。そのため、地域住民自身やその組織、NGO、宗教系組織（Faith Based Organization: FBO）、民間部門を含めて地域ごとに存在する活用可能なリソースを把握し、これを最大動員して、当該地域で最もうまく機能するトータル・システムを構築することが求められる[†]。

そのためにも適切な行政単位とサービス提供拠点の設定が極めて重要である。地域との連携、住民ニーズの把握には自然村レベルを基本にしてできるだけ住民に近いところにサービス提供拠点を設定することが重要である。反面、サービス提供の見地からはある程度の行政組織の規模が必要となるし、財政能力の見地からはそれ以上の規模が必要である。しかしながら、単一のレベルでこれら2つの要請を同時に満足させるような行政単位の設定は極めて難しく不可能に近い。従ってここでこれに加えて重要なことは、国から上位自治体への支援体制、および上位自治体から下位自治体・サービス提供拠点に至る重層構造の各単位の役割分担を明確にすると同時に、それらの間の連携体制（指揮命令系統、technical backstopping体制、調整体制）を確立しておくことである。

accountabilityの観点から

Devolutionの場合は住民や地方議会のaccountabilityを比較的担保しやすい。DelegationやDeconcentrationは、本質的には行政サービスにおける説明責任を上に向けることになる。この場合、中央のみならず地方議会のチェックも可能にするような方法はあるか、住民に近く見えやすい体制は構築可能か、が課題となる。

その意味でも、地方議会が適正に地方行政府のパフォーマンスをチェックすることは極めて重要である。しかし、議員の能力や給与体系の問題から、積極的にこうした責務を全うするための環境が整っていない。議員の研修など議会機能の強化がもっと重視される必要がある。

参加型地域開発計画策定の導入やユーザーグループの活動といった形で住民自身が関与することによる行政の監視は最も直接的なaccountability担保の手段である。ただし、これらの活動に参加する住民は限られており、その選定過程が不透明であることが多いことは問題である。

equityの観点から

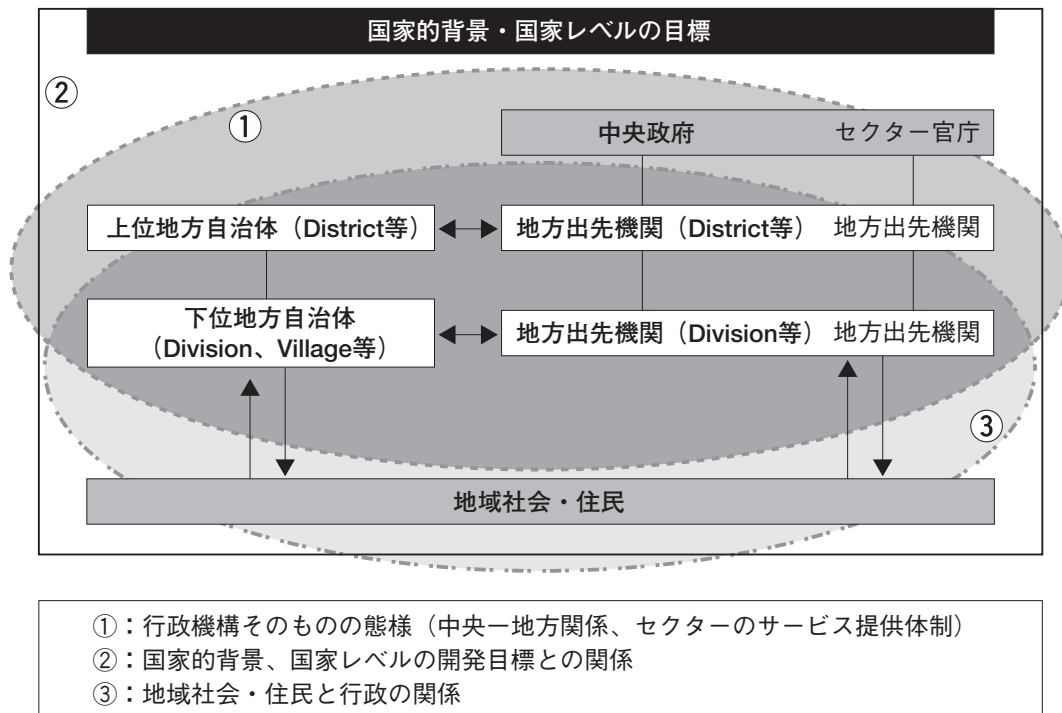
責任と権限を委譲するのはよいが、それによって貧しい辺境地域の自治体と豊かな財源を持つ大都市の自治体との間に格差が生まれる恐れがある。交付金配分額の算定にパフォーマンス・ベースのインセンティブ・システムを導入する点についても同様の可能性がある。そのため、サービスの質と量に格差ができないよう、ナショナル・ミニマム・スタンダードを担保する措置が必要である。そのために、貧困地域への補助金を透明な形で実施することが多くの場合中央政府の責任として求められる。

[†] 援助の一つの方法として、そのような仕組みの構築となる地方レベルの官民協議会を立ち上げることも有効であろう。

各国の地方行政・地方分権化改革を見る際のチェックポイントと課題体系

ここでは、前段までの分析に基づき、各国の地方行政・地方分権化改革の状況を見る際に、どのような情報をおさえ、どのような点に留意すべきか、主要なポイントを整理して提示する。そのために、A. 当該国の行政の中央—地方関係、セクターのサービス提供体制を中心とした行政機構そのもの、B. 分権化改革と国家的目標との関係、そして C. 地方行政と地域社会、住民と行政との関係の3つの切り口で整理する。その全体像は図0-2のとおりである。

図0-2 地方行政・地方分権化改革分析対象の全体像



出所：筆者作成。

A. 行政機構そのものの態様（中央—地方関係、セクターのサービス提供体制）に係るチェックポイント

(1) 政策制度と行政構造

- ・ 地方自治体の種類とそれぞれの規模（人口、面積）、およびそれらの階層構造
- ・ 地方自治体、中央政府およびその出先機関の間の責任分担と権限関係
- ・ 基本的方向性としてはDevolutionかDelegationか、それともDeconcentrationか？ 中央地方の関係は融合的か分離的か？
- ・ 地域間格差解消の担保の有無
- ・ 分権化体制の明確な法制化の有無

(2) 財政の分権化

- ・ 地方予算の規模（国家全体の予算に占める割合）
- ・ 地方財政の自治度（自主財源の額と割合、無条件交付金の額と割合、条件付交付金の額と割合、交付金の種類の多さ）
- ・ 交付金の算定の仕方（公平公正な算定基準になっているか？）
- ・ 地方での予算執行に関する説明責任はどこに対してあるか？
- ・ 地方自治体の財政管理能力

(3) 人事の分権化

- ・ 地方自治体の配置人員数、能力（委譲されている責任・権限の規模・内容に対して適正規模の人員か？）
- ・ 地方行政官に係る人事権（採用、任命、昇進、異動、罷免、給与など）はどこにあるか？
- ・ 都市と農村・辺境地の自治体間で格差は生じていないか？
- ・ 地方公務員の研修制度はどうなっているか？
- ・ 上位機関からの technical backstopping や人事交流といった実地訓練（On the Job Training: OJT）のメカニズムはあるか？

(4) 計画策定の分権化

- ・ 地方での開発計画は誰がどのように策定しているのか？
- ・ 計画策定に際し、地域住民の参加はどの程度、どのような形で担保されているか？ 住民のニーズをどのように計画に取り込んでいるか？
- ・ 地域におけるセクター計画と地域総合計画の統合をどのように担保しているか？
- ・ 策定された地域開発計画への予算措置はどのように行われているか？

(5) 事業（サービス）実施の分権化

- ・ 主要なサービスにおける中央－地方の行政各層の間の責任・権限の所在と分担
- ・ 各サービスにおける国から地方自治体への technical backstopping の体制、国と地方の調整はどのようになっているか？
- ・ ユーザーグループへの権限委譲の例はあるか？
- ・ セクター省庁からの事業実施ラインと地方自治体での指揮命令系統の間の調整メカニズムが機能しているか？
- ・ 事業実施において住民参加の事例がどの程度あるか？ そこでは行政と住民の協働がどのように機能しているか？

B. 国家的背景、国家レベルの開発目標との関係に係るチェックポイント

(1) 歴史・社会

- ・植民地前後の統治体制と地方社会の関係
- ・部族社会による地域などの差異
- ・新世襲制（neo-patrimonialism）による地方のガバナンスへの影響

(2) 政治・統治体系

- ・一党独裁/複数政党制と地方における政治関与との関係
- ・中央行政による統制と地方自治のバランス

(3) 開発戦略・経済成長

- ・PRSP、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）などの枠組みにおける地方分権化の位置付け
- ・構造調整や過去の政策が現在の地方行政構造に与える影響

(4) ガバナンス改革枠組み

- ・公共セクター改革などの改革枠組みにおける地方分権化の位置付け

(5) セクター戦略

- ・SWApにおける地方でのサービス・デリバリーの位置付け

C. 地域社会・住民と行政の関係に係るチェックポイント

(1) 脆弱な末端行政の補完機能としての住民参加

- ・本来行政が行うべき公共サービスについて、地域住民がその計画、実施に関与しているケースがあるか？ または住民が独自に特定の公共サービスを担っているケースがあるか？
- ・NGOその他の地域にある支援組織が上記のサービスを担っているケースがあるか？
- ・上段2項のようなケースで、行政はどのような役割を担い、それらのCollective Actionとの間にどのような関係を構築しているか？
- ・住民が参加、協力することにより、どの程度行政サービスのカバーする範囲が広がり、効率化しているか？
- ・行政サービスを民間委託するだけの市場がどれだけあるか？

(2) 行政サービスへの受益者ニーズの反映機能としての住民参加

- ・地方での行政サービスの計画策定に住民はどういった形で、どの程度参加しているか？
- ・地方でのサービス実施において、どの程度行政と住民との協働関係があるか？ そこではど

のような形で住民の意見、ニーズが反映されるようになっているか？

- ・ 地方行政と住民による Collective Action との連携により、貧困者や弱者へのサービス・アクセスが改善されているような例があるか？
- ・ 地域住民自身、計画策定、サービス実施への参加およびサービスの享受を通じて、どの程度の満足度を持っているか？
- ・ こうした協働関係が、行政と地域住民との間のパイプを太くすることにつながっているか？行政側、住民側に、お互いに対する認識や姿勢の変容が現れているか？

(3) 住民参加による行政サービスの accountability/透明性の向上

- ・ 地域住民が地方行政および地方での行政サービスに対してどのような認識を持っているか？
- ・ 地方政府は、当該協働事業に関して、地域住民に対してどのような情報開示、説明をしているか？
- ・ 地域住民が、行政との協働を通じて、行政の透明性が向上したと感じているか？

(4) 参加と協働を通じた行政と住民・地域社会との信頼関係の構築 (legitimacy の観点)

- ・ 当該協働事業の経験を通じて、住民・地域社会の政府、行政に対する認識に変化が見られたか？
- ・ 同様に、行政の側に地域社会との協働に関する意識、姿勢の変化が見られたか？

(5) 地方自治の最小単位 (自然村) の自己組織力強化と上位自治体との連携体制 (ネットワーキング) の強化

- ・ 当該 Collective Action を通じて、地方自治の最小単位 (自然村) の中にどのようなグループが組織され、その自己組織力 (変化する外部環境に対応し、起こってくるさまざまな問題を自分たち自身で解決する組織的対応能力) がどのように、どの程度強化されたか？
- ・ 同様に、行政との協働、連携体制がどのように構築、強化されたか？

(6) 参加型開発を通じた住民・地域社会の自治意識 (village autonomy) の醸成

- ・ 当該 Collective Action を通じて、自分たちの地域社会を自分たちで運営し、よくしていくのだという自治意識がどれだけ強化されたか？

(7) 「民主主義の学校」としての地方自治の経験 (experience-based learning process)

- ・ 上記すべてを総覧して、Collective Action を通じた行政と住民との協働の経験が、experience-based learning process として、民主主義の強化につながっているか？

第4章 アフリカの地方分権化と開発援助

ここでは、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency: JICA) の実施する地方開発を目的とした協力案件および地方分権化改革そのものを対象とした協力案件を、各国における

地方行政システムとの関係から整理する。

一般に地方開発支援事業は、地域の自然環境、経済環境、住民の能力形成や社会関係資本形成の観点、ないしは特定セクターにおける技術的観点からデザインされることが多いが、現在のアフリカ諸国における急速な地方分権化改革の動きを踏まえれば、今後は開発の対象地域を取り巻く地方行政制度やその機能状況をも十分に踏まえた協力のあり方が模索されるべきである。また、地方分権化改革そのものも徐々に協力の対象となりつつある状況の中で、この新しい分野への協力のあり方についても検討していく必要がある。

地方開発支援事業の特徴と事業設計上の要点

アフリカの地方における開発支援事業を、主にJICAが実施してきた事業形態に即して、①特定セクター開発支援、②コミュニティ開発支援、③地方分権化改革支援、④特定地域開発支援の4つのタイプに分けて整理し、それぞれの代表的案件のレビューを通じて各タイプの特徴を抽出した。

表0-1 地方開発アプローチの特徴

	特定セクター開発支援	コミュニティ開発支援	地方分権化改革支援	特定地域開発支援
得意とする領域	<ul style="list-style-type: none"> ・住民ニーズを反映したサービス改善 ・サービス提供への住民参加を通じた住民能力育成 ・参加住民に対する直接的（下方）説明責任確保 ・行政システム内上方説明責任改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民福利厚生の改善に向けた直接的支援 ・開発事業への積極的住民参加を通じた住民能力育成 ・参加住民に対する直接的（下方）説明責任確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家的政策・制度改革への支援を通じた全国的インパクト ・セクター横断的的地方開発の推進 ・地方開発計画への住民参加、開発プロセスへの地方議会関与を通じた下方説明責任強化 ・地方財政管理能力強化 ・地方行政の「受け皿」能力強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・セクター横断的的地方開発の推進 ・地方開発計画への住民参加を通じた下方説明責任強化 ・地方財政管理能力強化 ・行政と地域社会・住民との協働機会の提供
どちらかという不得意とする領域	<ul style="list-style-type: none"> ・他セクターとの調整 ・セクター横断的的地方開発の推進 ・地方議会に対する政治的説明責任確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・受益者の限定性 ・地方行政との限定的関係（行政による支援の可能性） ・他地域における再現可能性・普及可能性 	<ul style="list-style-type: none"> ・セクター行政サービス改善 ・セクター行政官庁との間の上方説明責任強化 ・対住民直接的裨益効果の発現 	<ul style="list-style-type: none"> ・セクター行政サービス改善 ・セクター行政官庁との間の上方説明責任強化 ・他地域における再現可能性・普及可能性

地方開発事業を形成していくにあたっては、上記各介入タイプの特徴を踏まえつつ、以下の諸点を考慮していく必要がある。

- ① 介入タイプの選択は、まず対象地域における開発課題、地域住民のニーズ、その緊急性などを踏まえて設定される事業の目的によって規定される。例えば、特定地域における教育や保

健など、特定分野のサービス改善やそれを通じての社会指標改善を目指す場合には、特定セクター支援型が適当であろう。また、ごく限られた地域や対象集団の開発を支援する場合には、コミュニティ開発支援型の採用が検討される。他方、Devolution型分権化体制全般の強化を目的とする場合には、地方分権化改革支援型が選択されることになる。

- ② 次に、当該国・地域がDeconcentration型分権化体制の下にあるか、Devolution型分権化体制の下にあるかが関係してくるだろう。例えば、複数のセクターの関与が必要となる特定地域の総合的开发を目指す場合には、地方のセクター省庁出先機関間の調整に困難が予想されるDeconcentration型分権化よりも、地方自治体に対しより広範な裁量権が認められ、用途を限定しない一般交付金タイプの財源付与がなされているDevolution型分権化のほうがより適しているといえるだろう。他方、特定セクターに限った支援を行う場合には、少なくとも現時点ではDeconcentration型分権化体制のほうが中央セクター省庁からの技術的バックアップを得やすい状況が存在するだろう。
- ③ さらに、当該国・当該地域における地方行政システムの機能状況（予算・人員配置に基づくサービス提供状況）に関する評価が関係してくるだろう。例えば、特定セクター支援型を選択する場合、限られた協力期間における成果達成の観点からは、人員・予算の配置など行政のサービス提供体制が一定程度整っている状況の下で実施されることが望ましい。これに対し、地方行政システムの機能が極めて脆弱である場合には、対象地域・集団を限定してコミュニティ開発支援型を選択せざるを得ない場合もあるだろう。
- ④ 地方行政システムの機能状況や分権化体制の如何に関わらず、まず特定地域を対象とした協力により改善モデルをつくり出し、それを広域的・全国的な制度改変につなげていくという方法論も存在するが、モデルそのものの持続性や普及可能性を担保するためには、ある程度最初からそれらを担保するための制度的枠組みに対する考慮が不可欠である。

（特定地域支援型アプローチ）

特定地域支援型アプローチのうち、特に「Area-Based Programme」と呼ばれる協力手法については、開発途上国政府により採用に否定的な判断がなされる場合もあるが、

- ・ 特定の開発手法、行政運用手法のパイロット事業として実施される場合
- ・ 対象地域が他の地域と比較して開発レベルや行政手法の習熟度などにおいて遅れていると判断され、そのギャップを埋める必要がある場合
- ・ 自治体の行政運用能力強化が必要であると判断される場合

においては開発介入の一つのオプションとして検討する余地があると思われる。

特定地域開発支援型協力は、基本となるアプローチの組み合わせによりいくつかのパターンを想定することができる。3つの融合型の特徴と実施にあたり留意すべき事項は以下のとおりである。

(地方分権化改革支援型＋コミュニティ開発支援型)

このアプローチは、特定地域の開発を実践し、目に見える具体的成果（地域の開発、住民の福祉の向上）を図りながら、その制度化を目指すものである。最大の課題は、地方開発を推進するための地方開発計画制度とそれを財政的に支える交付金制度が担保できるかどうかである。そのため、特定地域におけるコミュニティ開発事業を通じて開発介入の技術的側面の改善を図るだけでなく、その実践から得られた教訓を、これを支える地方開発計画と交付金という制度の改善と結び付けるよう中央での制度整備活動につなげていくことが重要である。

(特定セクター開発支援型＋コミュニティ開発支援型)

このアプローチでは、特定セクターの行政サービス強化を図りつつ、そのパイロット事業として特定地域の開発を実践することを目指す。課題としては、特定セクターの開発と他セクターの開発との調整をいかに図るか、すなわちより総合的な開発にどのようにして結び付けていくかという点である。Devolution型の体制の下では、この調整を可能にする制度・体制が通常中央ではある程度整っているのであるが（ただし地方ではその定着が必ずしも十分ではないが）、Deconcentration型体制の下では地域全体の開発とセクター間調整を可能にする体制が、中央においても地方においても必ずしも整っているわけではないので、他セクターや課題との連携・バランスについて注意が必要となる。

(地方分権化改革支援型＋特定セクター支援型)

分権化改革の定着・制度運用改善を特定地域において進めつつ、特定のセクターのサービス改善にも注力する協力として構想し得る。また逆に、特定セクターへの支援から得られた協力モデルを他の地方自治体全体へも普及させていく場合にも採用を検討し得る。この場合にも、特定セクターとその他のセクターとの関係をどのように整理するか、より総合的な開発にいかにつなげていくかが課題となる。

地方分権化改革支援のアプローチ

地方開発支援分野における比較的新しい領域として存在するアフリカの地方分権化改革や地方行政能力強化への支援については、次のような観点から非常に重要な意義が存在する。

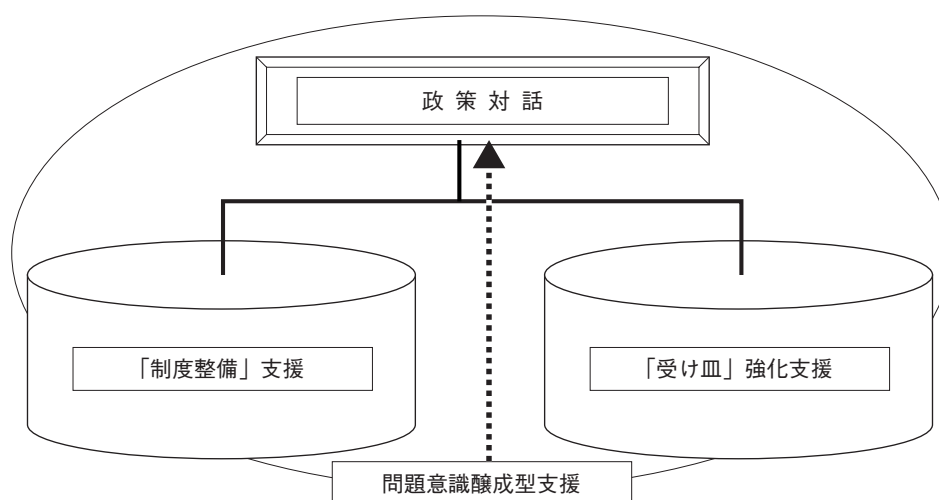
- ① 従来のプロジェクトは、その持続性確保の観点からも、普及可能性の観点からも、主に地方行政の能力の制約から限界があった。この問題に対して各プロジェクトにおいてはそのスコープの範囲において地方行政の能力強化に努めてきたわけであるが、地方行政の（政策執行、公共サービス提供）能力の問題は、単に一地域や一セクターの問題ではなく、ましてや行政組織の職員個人の能力の問題でもなく、一国全体の「制度的」インフラとして位置付けられるものである。
- ② 地方分権化改革支援は、現在キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）の名のもとに推進する制度化を意識した技術協力の格好の実践の場としても意義を持

つものと考えられる。分権化改革はそのプロセスに関与することを通じて、日本の協力の特徴である行政執行能力の強化や制度運用能力の強化といった顕示的には表すことの難しい領域の能力形成とそこから得られた情報や教訓を制度の改善につなげていくことに貢献できる可能性を秘めている。

当該分野への協力の意義を上記のように確認した上で、日本ないしはJICAが分権化改革を支援するとした場合に検討し得る領域は以下のとおりである。

- ① 第一に、JICAとしてはその技術協力的手段を通じて、現状では不十分とされる地方自治体の行政サービス執行能力強化を対象とした協力を行うことが可能である。これはいわば（分権化による権限の）「受け皿」強化支援と呼ぶべき種類の協力であり、実務能力の向上を重視する日本的な技術協力のあり方として今後とも積極的に展開されるべきアプローチである。
- ② 第二のアプローチとして、地方分権化改革プログラムを含む法・制度・規定など整備支援や改革プログラム全体に対するアイデアの提供・助言といった、一国の制度設計・制度整備という分野に積極的に関与していく必要がある。従来日本は全体的制度枠組みづくりに参加することは稀であったが、全体プログラムの一翼を担う形で「受け皿」の能力育成を支援することができるのであれば、その過程を通じて明らかにされる制度自体の限界や改善すべき点を全体の制度設計にフィードバックしていくことが可能になるものと思われる。
- ③ さらに第三のアプローチとして、このように制度整備に強くコミットする場合には、これらの支援を通じて日本（単独でも他ドナーと合同でも）と相手国政策担当者との間で「政策対話」の機会を持ち、政策や制度の改善につなげていく可能性が生まれてくる。この対話を促進する手段として、現代のアフリカが範型としている欧州の事例とは異なるモデルとして日本の実状を視察し、真にアフリカの実状に合った地方分権化の形を共に検討していく「問題意識醸成型支援」がもう一つの協力のパターンとして認識されてよいであろう。

図0-3 JICAによる地方分権化改革支援の手法とその相互関係



出所：筆者作成。

図0-3が示すように、第一に「受け皿」強化支援と「制度整備」支援が相互依存的な関係にあるものとしてとらえる必要があることと、その両者をつなぐものとして政策対話が重要であること、そして第二には、地方分権化体制全体を見る視点を提供する機会として問題意識醸成型支援があり、そこでの「気付き」を政策対話につなげていき、さらに制度整備支援につなげていく道を考えられないかということに着目することが重要である。

地方分権化支援と具体的な支援手法

当該分野に対する支援のあり方としては、上記のとおり「制度整備」への支援と「受け皿」強化のための支援、そして問題意識醸成型支援に分けて考えることができるが、これらに対するJICAないしは日本による支援手法を整理すると、以下のように示すことができる。

表0-2 支援対象分野と支援手法

	活動内容	支援手法
「制度整備」支援	<ul style="list-style-type: none"> ◎分権化関連法・制度・規定など策定 ◎分権化プロセスへの助言・プロセス進捗支援 (facilitation) 	<ul style="list-style-type: none"> ○コンサルタントなど目的達成型TA ○アドバイザー型専門家派遣などプロセス支援型TA
「受け皿」強化支援	<ul style="list-style-type: none"> ◎地方行政職員などに対する基礎的行政実務研修 (研修教材作成含む) ◎地方行政職員研修機関の設置・機能強化 ◎地方行政の行政実務運用能力強化 	<ul style="list-style-type: none"> ○コンサルタントなど目的達成型TA ○施設整備に対する資金協力 機能強化に対するTA ○専門家派遣などプロセス支援型TA (協力隊含む)
問題意識醸成型支援	<ul style="list-style-type: none"> ◎非アングロサクソン型を含む多様な分権化モデルの提示 	<ul style="list-style-type: none"> ○日本など第三国の事例視察・学習

現在のアフリカにおいては、一般により普遍性のある協力については、援助の受取・執行に伴う取引コストの低減やそれを通じた援助の効果・効率的実施の観点から、ドナー資源のプール化や政府財政システムを通じた財政支援が選択される傾向が強い。このため、技術支援 (Technical Assistance: TA) を含むいかなる活動であれ、全体で合意された改革プログラムに含まれた活動をそのまま実施するのであれば、「財政支援」的支援のほうが現地におけるドナー間調整や受入国側主体性尊重の観点から望ましいとされる。

他方、運用改善を目的とした支援については、行政実務の運用というかなりコンテキスト依存的で、ケースバイケースの対応能力の強化が目指されることになるため、一般的な研修や知識の移転ではなく、よりOJT的で個別的な指導が求められるだろう。これはJICAの実施するような、パーソン・トゥ・パーソンの形態をとる協力の対象には、適合的な協力分野であるといえる。日本型・JICA型技術協力の付加価値とは、あくまでも先方政府の主体性を尊重し、相手方との対話を通じた「伴走支援型アプローチ」にあることから、この観点からいっても、「受け皿」強化支援の方が日本的な技術協力により適合的であるといえるだろう。

JICAが今後地方分権化分野を支援していくにあたっては、当該分野の特性や現在のアフリカにおける政策・制度的背景や地方行政の機能状況の実態を踏まえて、以下のような新しい考え方を認めていくことが必要である。

- ・制度改革の多面性とその定着に要する時間に鑑み、長期的かつプログラムのなアプローチを採用すること。
- ・制度改革の可逆的性格を踏まえ、目標達成管理についてはある程度柔軟性を認めること。
- ・分権化改革プログラムの存在とそれを支援するさまざまなドナーの存在に鑑み、日本側投入のみで構成されるプログラムだけをプログラムとして認めるのではなく、相手国政府の定めた分権化改革プログラムの一部を日本の協力によって実施するものもプログラムとして認める必要があること。
- ・従って、成果目標については、必ずしも日本ないしはJICAの協力で直接対応したものを新たに設定する必要はなく、分権化プログラム全体で設定している目標に合わせ、それに対する貢献を持って評価されるよう目標設定を行うことも可能であること。
- ・分権化プログラム全体への貢献を行うため、個別分野に対する技術協力だけでなく、何らかの形の資金援助と組み合わせて実施すること。

いずれにせよ、当該分野の協力を推進していくにあたっては、アフリカ各国の国別の政治や統治体制を歴史的・構造的に認識した上で地方行政制度の分析を行い、広い視野から改善に向けた具体的処方箋を提示していくことと、その処方箋を現実のものとするためのアフリカの政府との政策対話の強化を図っていくことが重要である。

序章 調査研究概要

序章 調査研究概要

1. 調査研究の背景

アフリカにおいては、とりわけ1990年代より地方分権化政策を導入・推進している国が増加しはじめた。この背景には、1980年代の構造調整プログラムで政府機能を縮小したことによって、かえって貧困層への社会サービスが停滞した反省がある。そこで、1990年代後半から貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）がアフリカの多くの国々で取り入れられ、貧困層に直接行政サービスを行き届かせる方策が検討されるようになった。その結果、公共セクター改革（Public Service Reform: PSR）は、主にサービス・デリバリーの改善のために位置付けられ、地方を含めた行政サービスの提供能力を強化することを重視している。

他方で、ドナー側からの民主化やガバナンス強化に対する要求に対して、国によってその達成手段もしくは迂回手段¹として地方分権化政策を位置付けるという内部の政治的動機が働いている。

しかしながら、実態としては地方行政の運営能力や地方行政を支える立場にある中央政府の監督・調整能力の問題もあり、分権化のメリットが発現したところと、発現していないところがある。また国およびセクターによって問題の所在も一様ではない。その意味で、分権化は中央と地方自治体の責任と権限のバランスの関係であり、政治、行政、社会の諸環境の中で総合的にとらえる必要がある。

このようなアフリカ各国における地方分権化動向を踏まえると、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の協力を実施していく上で、次のような問題を検討する必要性が出てきている。

- 地方分権化により、教育や保健、農業といったセクターへの支援方策はいかに変わるのか？
- 地方分権化により、これまでも伝統的に実施されてきた地方開発・コミュニティ開発のあり方もどう変わるのか？
- 上記の支援が効果を発揮するような中央と地方のバランスの取れた分権化の形はどのようなもので、そのための支援はどういったものなのか？

2. 調査研究の目的

上記のような背景から、本調査研究では、地方分権化政策が地方におけるサービス・デリバリ

¹ 例えば、ウガンダでは、地方分権化は国民抵抗運動（National Resistance Movement: NRM）政権の事実上の一党支配の維持手段として取り入れられた背景がある（詳細は、第2章2-2参照）。

一の改善にどのように寄与し、こういった形で成果もしくは問題が出ているのかを検証することを目的とする。なお、地方分権化による成果の検証には、サービス・デリバリー改善の先にある「貧困削減」という目標にどうつながるのかを視野に入れる。

その上で、地方分権化に係る課題に対する改善策および支援策を検討することも目的とする。

3. 調査研究の範囲・内容

本調査研究の実施にあたっては、アフリカの中でも国際援助協調の中でPRSおよび地方分権化政策が検討されている東アフリカ地域を例として取り上げる。具体的には、とりわけ先進的に地方分権化政策を推進しているウガンダ、ドナー主導色が強いものの、地方分権化政策を進めていこうとしているタンザニア、そして対照的に比較的中央集権的な地方政策をとっていると見られるケニアの3ヵ国を取り上げる。

これらの国々におけるPRSなどの国家計画における地方分権化政策の位置付けと同時にその国自身の歴史的背景や政治・社会状況によって規定される地方分権化政策の特色を整理する。また地方分権化政策がセクター改革との関係でどのように位置付けられ、セクター・サービス・デリバリーにどう影響を与えているのかを分析する。これら分析を通じて、サービス・デリバリー改善に向けた各国の実状に合った地方分権化のあるべき姿を検討するための課題体系を提示する。

JICAの支援のあり方については、地方分権化によってセクター開発や地方開発がどのような影響を受け、その結果どういった支援アプローチおよび留意点を取り入れなければならないのかを検討する。同時に、近年地方分権化改革そのものを対象とした支援も増えている中で、どういった成果を目指し、支援の際にどういった点に留意すべきかを検討する。

またこれまでJICAが中心的に行ってきた人材育成型の支援アプローチにとどまらず、援助協調体制を前提とした支援計画策定の枠組みにおいて、政策・制度改革支援や財政支援といった支援アプローチの有効性や実施可能性についても、併せて検討することとする。

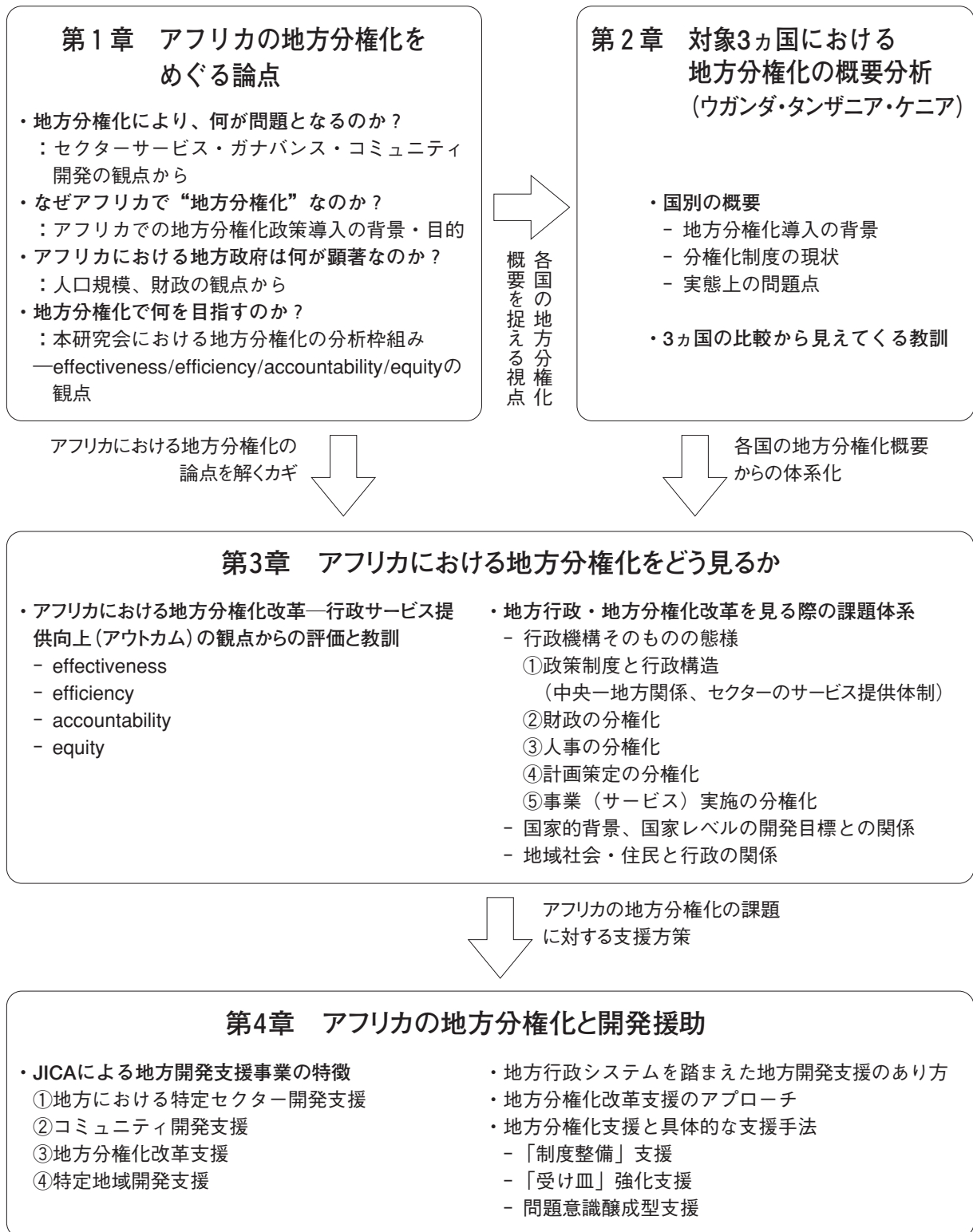
4. 報告書の構成

本報告書の構成は、4章より構成されている。各章の構成の概略については、図序-1のとおり。

第1章では、そもそも「なぜアフリカで地方分権化なのか？」という根本疑問に答えるための論点を挙げていく。具体的に地方分権化によって何が起きているのか？ どういったいきさつで地方分権化に至っているのか？ 地方分権化で何を指そうとしているのか？ といった疑問に対する基本的な解説をした上で、本調査研究における地方分権化の分析枠組みを提示する。

第2章では、本調査研究で取り上げるウガンダ、タンザニア、ケニアにおける地方分権化概況を論ずる。第1章で提示したアフリカに共通的な背景を踏まえつつ、3ヵ国の特有の歴史的・社会的背景が地方分権化に対する姿勢、地方におけるサービス・デリバリーの影響にどういった特徴もたらしているのかを解説する。その上で、3ヵ国の比較から見えてくる特徴・教訓を抽出する。

図序-1 報告書の構成



出所：JICA 事務局作成。

第3章では、第1章での論点、第2章での国別概況を踏まえて、アフリカにおける地方分権化に係る課題体系をまとめる。まず、地方におけるサービス・デリバリー能力の向上という観点から地方分権化を評価する視点として、サービスが「より効果的になっているか？ (effectiveness)」、「より効率的になっているか？ (efficiency)」、「より地域住民に対して透明性があり、説明責任を果たしているか？ (accountability)」、「より公平・公正になっているか？ (equity)」の4つを提示し、留意すべき事項を論じている。その上で、地方分権化されているかいないかに関わらず、当該国の地方行政がおかれている状況を、行政機構そのものの態様（中央－地方関係、セクターサービス提供体制）、国家レベルの政策・開発戦略からの位置付け、そして地域社会・住民との関係の3つの切り口から分析している。特に行政機構の態様については、さらに政策制度と行政構造、財政、人事、計画策定、事業実施の5つの柱から具体的なチェックポイントを提示している。

第4章では、第1～3章で見てきたアフリカにおける地方分権化の特徴を踏まえて、いかなる支援方策をとるべきかを検討する。具体的には、地方分権化を踏まえた特定セクター支援、コミュニティ開発支援のほかに、地方分権化改革そのものの支援が考えられる。これらは個々に独立したものとしても考えられるが、当該国の中長期的な発展を考えると、相互に連携、融合していくものとしても考えられ、その観点から特定地域開発支援（Area Based Approach）がどう位置付けられるのかも検討していく。その上で、アフリカにおける地方分権化改革支援のアプローチとして、「制度整備」支援、「受け皿」強化支援との相互連携、そしてその両者の前提となる基盤をつくる意味での問題認識醸成型支援を提示し、その支援の成果が相手国との「政策対話」を通じて、政策や制度そのものの改善につながっていく可能性を示している。

巻末の補論は、地方自治そのものが成り立つための前提条件や制度との補完性を示した上で、欧米との比較において日本自身の地方自治の進展過程や特徴を考察し、アフリカを含めた開発途上国の地方分権化のあり方に対する示唆を与えている。

また参考資料として、本調査研究で対象とした3ヵ国の地方行政概況と第4章でとり上げた案件情報を掲載した。前者は当該国の地方分権化を理解する基本情報であるのと同時に、他国で最低限押さえておくべき情報項目として参照されたい。これをより体系的に示したものが別添の「課題体系マトリックス」である。これは第3章に示したポイントをさらに詳しく解説するものとして必携的に活用いただきたい。

さらに、別冊資料として、対象3ヵ国における地方分権化概況および地方のサービス・デリバリーの実態を初等教育、プライマリー・ヘルスケア、農業普及の3テーマにおいて調査したレポート（Dege Consult et al. (2007a-d)）を発刊しているのので、併せて参考にされたい。

5. 調査研究の実施体制および報告書執筆分担

本調査研究では、下記のとおり、外部有識者とJICA職員・国際協力専門員を委員およびタスクフォースとする研究会を設置した。JICA国際協力総合研修所調査研究グループが事務局として研究会運営全般を担当し、2005年11月から2007年5月まで、計14回にわたる研究会を開催した。

(2007年5月15日付)

○委員

斎藤 文彦 龍谷大学国際文化学部 教授
吉田 昌夫 日本福祉大学大学院国際開発研究科 教授

(以上五十音順)

笹岡 雄一 政策研究大学院大学 教授 (2006年3月まで)
JICA アフリカ部 調査役 (2006年4月から)
JICA 国際協力総合研修所 国際協力専門員 (2007年2月から)
桑島 京子 JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ グループ長 (事務局兼)
(2006年7月まで)
JICA 社会開発部第一グループ グループ長 (2006年8月から)
花谷 厚 JICA アフリカ部東部アフリカチーム チーム長 (2007年4月まで)
JICA 国際協力総合研修所 国際協力専門員 (2007年5月から)
木藤 耕一 JICA アフリカ部南部アフリカチーム チーム長 (2006年4月まで)

○コメンテーター

北村 亘 大阪市立大学大学院法学研究科 准教授
曾我 謙悟 大阪大学大学院法学研究科 准教授
竹中 浩 大阪大学大学院法学研究科 教授
三成 賢次 大阪大学大学院法学研究科 教授

(以上五十音順)

○主査

下田 道敬 JICA 国際協力総合研修所 国際協力専門員

○タスクフォース

岩間 創 JICA アフリカ部東部アフリカチーム (2006年2月まで)
JICA 社会開発部第一グループ社会制度・平和構築チーム
(2006年2月から2007年4月まで)
JICA 社会開発部第一グループガバナンスチーム (2007年4月から)
小林 知樹 JICA アフリカ部東部アフリカチーム
成田 映太 JICA アフリカ部東部アフリカチーム (2007年3月まで)
松岡 秀明 JICA アフリカ部東部アフリカチーム (2006年2月から)
高井 東子 JICA アフリカ部東部アフリカチーム Jr.専門員 (2007年1月まで)
JICA 社会開発部第二グループ都市地域開発・平和構築第一チーム
(2007年2月から)
木全 洋一郎 JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム (事務局兼)

○在外事務所協力者

金縄 知樹 JICA ケニア事務所
 石塚 賢 JICA ケニア事務所
 石山 行陽 JICA ケニア事務所 企画調査員
 老川 武志 JICA タンザニア事務所
 奥山 卓司 JICA ウガンダ事務所 企画調査員

○事務局

大岩 隆明 JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ グループ長 (2006年8月から)
 山田 浩司 JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム チーム長
 加藤 千穂 JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム
 ((財) 日本国際協力センター研究員) (2007年3月まで)
 加藤 亜季子 JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム
 ((財) 日本国際協力センター研究員) (2007年3月から)

*

*

*

報告書執筆分担

第1章	アフリカの地方分権化をめぐる論点	木全 洋一郎
第2章	対象3ヵ国における地方分権化の概要分析	
	2-1 はじめに	下田 道敬
	2-2 ウガンダの地方分権再考	斎藤 文彦
	2-3 タンザニアにおける地方分権化の進展	吉田 昌夫
	2-4 ケニアの集権化構造と分権化	笹岡 雄一
	2-5 3ヵ国の比較から見えてくるアフリカの地方行政・ 地方分権化改革の特徴	下田 道敬
第3章	アフリカにおける地方分権化をどう見るか (3-3-2 国家的背景、国家レベルの開発目標との関係に係る チェックポイント)	下田 道敬 笹岡 雄一
第4章	アフリカの地方分権化と開発援助	花谷 厚
補論		北村 亘
参考資料	対象3ヵ国の基本情報 (ウガンダ) (タンザニア) (ケニア)	岩間 創 小林 知樹 高井 東子 木全 洋一郎
別添	課題体系マトリックス (2 国家的背景、国家レベルの開発目標との関係)	下田 道敬 笹岡 雄一

第1章 アフリカの地方分権化をめぐる論点

第1章 アフリカの地方分権化をめぐる論点

「そもそもなぜアフリカで地方分権化が起こっているのか？」

「地方分権化そのものを支援することが必要なのか？」

開発に今なお多くの問題をはらんでいるアフリカに対して多くの協力が必要とされていることには異論をはさむ者は少ないだろう。しかし、そもそも中央における行政の実施体制が相対的に脆弱と言える多くのアフリカの国々において「地方分権化」、そしてその支援となると、疑問を感じる人も少なくないかもしれない。

しかし実際、いくつかのアフリカの国々で地方分権化が進み、セクター・サービスの提供方法が変わることによって、技術協力の直接の相手や協力による成果イメージ、協力後の自立発展性に至るまで、協力にかかるさまざまな条件が大きく変わってしまっている。このことから、セクターでの協力を検討する場合も、地域開発・コミュニティ開発に対する協力を検討する場合も、その国の地方分権化の動向を踏まえずして、適切な協力デザインは不可能となっているのが実状である。

そこで本章では、まず近年のアフリカにおいてなぜ地方分権化の動きが起き、それによってどういった問題が起こっているのかを説明する。次に、そもそもアフリカにおける地方分権化は歴史的にどういった政治的・社会的な動向の中で議論されたのか、アフリカの地方自治体は他の開発途上国に比べてどういった特徴があるのかを解説する。それらを踏まえて、本調査研究において地方分権化をどうとらえるかという分析枠組みを提示したい。

1-1 地方分権化により、何が問題となるのか？

序章でも述べたとおり、1980年代の構造調整プログラムの失敗の後に出てきたPRSやPSRといった背景のもと、地方分権化は、地方自治体が地域社会のニーズや情報および活用できる資源を的確に把握して、公共サービスをより効率的に提供することをねらったものである。地方分権化をすることで、人々の参加機会が拡大し、多くの関係者が政策決定やその実施をモニタリングできるようになり、公共サービスの質の向上とコスト削減が期待されている（国際協力事業団，2003）。

しかしながら、実際には、法的に定められた権限が地方に委譲されていない、承認された予算が地方に流れていないといった制度的枠組みにおける問題が生じている。また、業務・権限が委譲されたとしても、その業務を実施して適切なサービス提供をできるだけ受け皿能力が地方自治体に備わっていないという問題もある。このように、地方分権化を標榜したものの、サービス提供主体となるべき地方自治体が期待されていたほど機能しないという実態が散見している。これらの問題は、そもそも当該国における地方分権化の受容過程が拙速すぎたり、他の要素とのバ

ランスを欠いたものであったりすることに起因しており、援助を検討する上でも大きな混乱要素となっているのである。

ただ、権限・業務が地方のどのレベルにどの程度まで委譲されるかについては、アフリカの中でも国の状況に応じて違っていることも留意しなければならない。そもそも国家の統治体制によって地方分権化のあるべき姿も変わってくるため、具体的にどこに対して協力を始め、どのような協力目標にするかについても、国によって変わってくるのである（詳細は、4-2参照）。

では、上記のように地方分権化が不十分な形で進められることによって、具体的にどのような問題が生じてくるのだろうか。

まず地方分権化は、教育や保健、農業といったセクターにおけるサービス・デリバリーに大きな影響を与える。それまで中央省庁が中心となってセクター・サービスを実施してきたものが、サービス提供拠点が地方に移ることで、地方で十分なサービスを提供できるだけの実施体制および中央からの技術支援（technical backstopping）体制が問題となる。こうした体制上の問題と相まって、予算がいつ、どのように、どの程度まで地方に流れ、サービスとして提供されるのかといった問題もある。

他方で、セクター・サービスについては、セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach: SWAp）が進展しており、セクター別で包括的な事業・予算の計画を立てて、実施モニタリングをしている。地方におけるセクター・サービスの改善を検討するには、地方分権改革と同時にSWApとの関連も考慮する必要がある。

また地方分権化によって、地域開発およびコミュニティ開発そのものも大きく変わってくる。中央集権体制では、中央政府が包括的な地域開発戦略を描き、中央政府の出先機関がトップダウンで開発を進めている。これが地方分権化されると、地方自治体自身が住民ニーズを汲み、地域のリソースを生かして開発を進めることが期待される。セクターとの関係では、中央集権ではセクター縦割りになりがちであるが、地方分権では地方の中でセクター間の調整が図られたり、セクター横断的な事業も計画されたりすることもある。

ただ、地方にどれだけの権限が委譲されるか、そして地方自身がどれだけの能力を有するかによって、地域ニーズの把握やセクター間調整機能が変わってくるのが実態である。また、これまで行政が住民に届く形でサービスを実施してこなかったことから、必ずしも行政とコミュニティとの距離は近いものではなく、その接点をどれだけ強くするかも地方分権化におけるサービス提供体制に係る大きな課題となっている。

このように地方分権化によりセクター・サービスやコミュニティ開発に影響が生じていることから、その影響をもたらしている根源を課題としてとらえるようになってきている。それが「ガバナンス」の問題である。すなわち、地方分権化が不十分な形になっていることによる制度上のアンバランス、行政サービス実施のための組織体制や人材能力そのものを課題として認識する傾向が強まっている。

このようなガバナンスの問題は、必ずしもセクターで見られる技術的なものではなく、ともすると相手国の統治体系に踏み込むナイーブな問題であるため、相手国側の一層のオーナーシップに基づき、時間をかけて解決していくべきものである。

1-2 なぜアフリカで“地方分権化”なのか？

1-1では、近年のアフリカにおける地方分権化導入に至る背景および問題点を指摘してきた。しかし、アフリカで地方分権化が検討されたのは、近年に始まったことではない。国によって多少の違いがあるものの、多くのアフリカ諸国では、植民地からの独立以降、自国の統治のあり方をめぐって中央集権と地方分権との間を試行錯誤しているのが実態である。本節では、植民地独立以降のアフリカにおける地方分権化の動きをMawhood（1993）の議論に合わせて「3つの波」に分けて論じてみたい。

1-2-1 第一の波：1950年代～ 植民地独立後

1950年代の植民地独立以後、数年は新政府による統治が機能していたが、次第に旧来の地方のリーダーたちからの支持を失い、彼ら自身による自治が広まったのが最初の地方分権化の波である。

しかし1960年代に入ると、地方分権化された行政機構は、単に開発計画を議論するだけの役割で、その実施については植民地時代よりも脆弱であることに気付き、より強力な中央集権による公共リソース管理にシフトしていった。

1-2-2 第二の波：1960年代末・1970年代～ 新たな地方による開発への期待

しかし中央集権体制による計画実施にも不満が増大した。1967-1968年にタンザニアやガーナで始まったコミュニティ開発・参加という新しい考え方は、他のアフリカ諸国にも広がり、中央集権化するのではなく、地方の政府職員に権限を残した形をとるようになった。また1970年代に入ると、内戦からの復興も契機となり、地方における住民自治の動きが強くなってきた。

しかし実際に地方分権化といっても、中央の計画策定には踏み込まず、地方は実施部分を担っていたことには変わりなかった。また、一層の地方分権化を進めることは、国家としての政治的リーダーシップに混乱を与えることになると懸念されていた。

1-2-3 第三の波：1990年代～ 構造調整政策の失敗からの転換

第三の波は、前節で述べたとおり、1980年代の構造調整政策の反省から、行政の役割を強化するという公共セクター改革の流れを受けている。第一、第二の波と比べて、ドナーコミュニティによる政治的、経済的な介入が強いのも特徴である。また1980年代末からのアフリカにおける新たな民主化の動きも起因している。

1-2-4 各国における歴史的・社会的背景からの位置付け

以上のとおり、アフリカにおける地方分権化の動きを3つの波として整理した。しかし、これ

はアフリカにおける非常に大きな歴史的流れを踏まえた整理であり、各国の地方分権化の実状に照らした場合、それぞれ3つの波とは別の要因も絡んでいることに留意が必要である。

第2章で詳しく論じるが、本調査研究の対象としているウガンダ、タンザニア、ケニアについても、隣り合った国々であるが、その歴史的・社会的背景から地方分権化の特徴も全く異なるものになっている。

ウガンダについては、アフリカの中でも最も地方分権化が進んでいる国といわれているが、その背景にはウガンダ独特の歴史的背景がある。ウガンダでは、現政権のNRMが政権をとる前にゲリラ戦を展開していた際に、ゲリラ戦動員のための草の根組織だった抵抗のための地方組織（Resistance Council: RC）を起源に地方行政制度を構築した。その上でウガンダにおいては、RCから名を変えた地方議会/地方自治体（Local Council: LC）を軸に地方分権化を進める一方、NRMの一党独裁を維持する「無党制民主主義」をとり続けたのである。

こうした状況と対照的なのがケニアである。ケニアは、ウガンダと違い、複数政党制を敷いており、地方別に特定のエスニック集団が優勢になっている形態で、歴代大統領の出身により特定集団への優遇政策が行われた歴史を持つ。そのため、地域的な格差も大きく、地方レベルにも政治的な影響が強く働いているため、地方分権化を困難にしている。

このようにアフリカにおける地方分権化の背景には、植民地独立以来の統治体制をめぐる試行錯誤がある。そこには、宗主国から立場を変えたドナーたちによる介入という外的要因も影響しているが、各国特有の歴史的・社会的状況を背景とした内政的な要因が影響している点も見逃してはならない。

1-3 アフリカにおける地方自治体は何が顕著なのか？

前節で、アフリカにおいては、統治体制をめぐる試行錯誤の歴史の中で、「地方分権化」という政策により地方自治体の位置付けが変化してきたことを述べた。では、その結果として、アフリカにおける地方自治体は他の地域の国々と比べてどういった特徴を持つようになったのか？本節では、まず地方自治体がカバーする人口規模、次に地方自治体の財政面に着目して、他の開発途上国とアフリカの地方自治体の特徴を比較してみたい。

1-3-1 地方自治体のカバーする人口規模に係る特徴

表1-1は核となる上位地方自治体のカバーする平均的な人口規模を比較したものである。この表から、南アフリカ共和国やウガンダの地方自治体のカバーする人口規模が他の地域に比べて格段に多いことが分かる。本調査研究の対象国であるタンザニアとケニアについても、Nordic Consulting Group (NCG) (2004) によると、タンザニアが29万3,525人、ケニアが16万4,908人と10万人を超えており、同様の傾向であることが分かる。

上記の傾向は上位の地方自治体の傾向であるため、この下にどれだけの層の地方自治体を持ち、

表1-1 途上国の地方自治体における平均人口

国名	途上国の地方自治体における平均人口
インド（農村部）	3,278
カザフスタン	4,331
インドネシア	5,915
アルゼンチン	14,972
ポーランド	18,881
ブラジル	30,099
チリ	64,592
インド（都市部）	68,027
中国	107,334
南アフリカ共和国	238,839
ウガンダ	373,321
全サンプル国	79,000

出所：Shah (2006) p. 37.

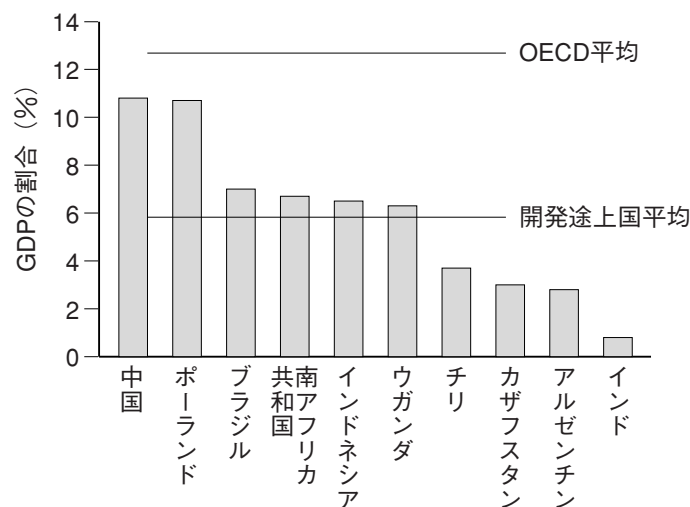
いかに相互に連携体制を持つのかによって、事情は変わってくるものの、総じてアフリカの国々では一つの地方自治体が提供しなければならないサービスの規模も物理的にはそれだけ多くのものが期待されているのである。

1-3-2 地方自治体の支出に係る特徴

それでは、アフリカの地方自治体は、求められるサービスの規模に見合うだけの資源を持っているのだろうか？

図1-1は国内総生産（Gross Domestic Product: GDP）に占める地方支出の割合を比較したものである。この図から、どの途上国も経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）平均に比べて地方自治体の支出割合が低いことが分かる。ウガンダは

図1-1 GDPに占める地方支出の割合



出所：Shah (2006) p. 35.

表1-2 地方自治体財政の主な数値（予算年度2002年、2003年）

項目	ケニア	タンザニア	ウガンダ
一人あたり国民総所得（Gross National Income: GNI）（US\$）	360	290	240
GDPに占める合計公共支出の割合（%）	27.0	23.3	23.7
GDPに占める地方自治体の割合（%）	1.5	4.5	5.7
合計公共支出に占める地方自治体の割合（%）	5.1	19.2	26.9
一人あたり地方自治体支出（US\$）	6.7	12.1	17.3

出所：NCG (2004) p. 33.

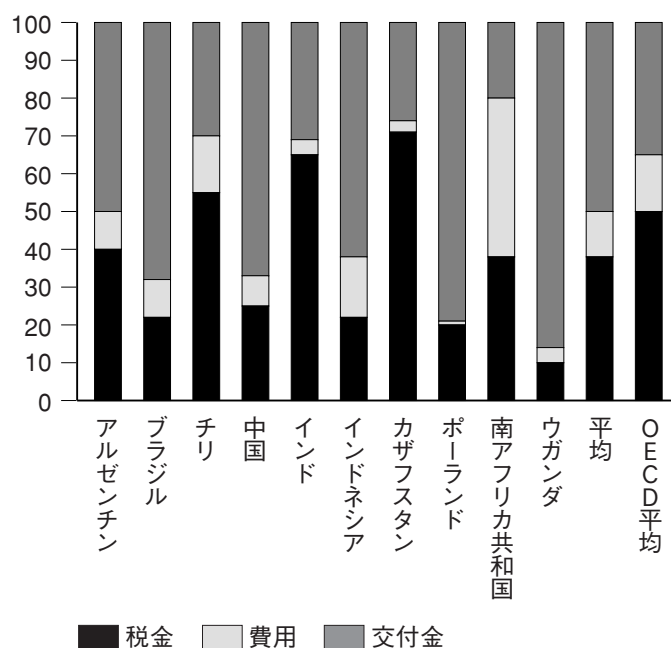
サブサハラアフリカでは地方分権化が最も進んでいる部類に入る国とされているが、それでも地方自治体の支出は他の途上国の平均とほとんど変わらないのが実状である。これに表1-2によりタンザニアとケニアを当てはめてみると、地方自治体の支出は途上国平均よりもずっと低いことが分かる。

このことから、地方分権化とはいえ、地方自治体が独自に支出できる財源は非常に限られており、中央集権的色彩が残っているのが実態であることが分かるだろう。

1-3-3 地方自治体の収入に係る特徴

図1-2は地方自治体における収入の内訳を比較したものである。これにタンザニア、ケニアの状況を示した表1-3も照らして考察してみよう。

図1-2 地方自治体における収入の内訳



出所：Shah (2006) p. 38.

非常に興味深いのは、地方分権化を進めているウガンダ、タンザニアのほうが実は地方自治体が独自に得る財源（税金）の割合が低く、多くを中央からの交付金・補助金に頼っていることである。ケニアは対照的に地方自治体の独自財源が73%を占めており、中央からの交付金・補助金は26%とウガンダ、タンザニアとは逆転した状況になっている。

しかし、これには注意が必要である。表1-3の「一人あたりに換算した地方自治体の総収入」を見ると、ウガンダがUS\$ 16、タンザニアがUS\$ 12.1に対して、ケニアはUS\$ 4.9にすぎない。つまり、地方分権化にそれほど積極的ではないケニアでは、中央政府が地方自治体に対して交付金・補助金も少なく、独自財源を増やす措置もしていないというのが実態なのである。ケニアのこうした実態は、地方でのサービス・デリバリーにおいて、地方自治体ではなく、中央の出先機関が圧倒的なシェアを持っていることが背景になっている。

このように、地方分権化とはいえ、実態としては3ヵ国とも形態こそ異なるが、財政的に中央に大きく依存した形態が残っていることが分かる。

表1-3 地方歳入の概観

項目	ケニア	タンザニア	ウガンダ
一人あたりに換算した 地方自治体の総収入 (US\$)	4.9 (FA2001/02)	12.9 (FA2002/03)	16 (FA2001/02)
一人あたりに換算した 地方自治体の自主財源 (US\$)	3.5 (FA2001/02)	1.6 (FA2002)	2.4 (FA2001/02)
地方自治体の歳入構成 (%)			
a) 交付金	26	79	85
b) 自主財源	73	16	15
c) 共有財源	1 (FA2001/02)	5 (B2002/03)	0 (FA2001/02)

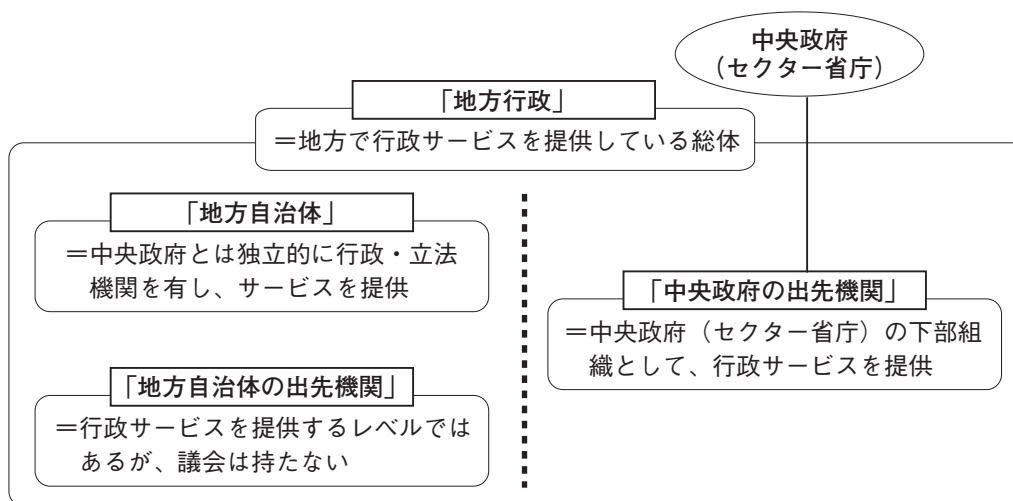
出所：NCG (2004) pp. 35-36.

1-4 地方分権化で何を指すのか？：本調査研究における分析枠組み

1-2、1-3で歴史的、社会的背景のもとアフリカにおける地方行政、地方分権化がどのような特徴を持ってきたのかを述べた。このことから、地方分権化はそれ自身が目的化されたものではなく、あくまでその時々統治体制のあり方によって規定されたことが分かる。他方で、近年の地方分権化の背景には、貧困削減のために政府の役割を強化するという公共セクター改革が課題となり、コミュニティに一番近い地方自治体が地域のニーズやリソースに合った行政サービスを展開するという開発の視点も含まれている。

ただし、前節で見たとおり、実際に地方における行政サービスの提供者は必ずしも地方自治体であるとは限らない。ケニアのようなケースでは、地方自治体だけでなく、地方でのサービス・デリバリーの多くを担っている中央政府の出先機関にも着目をして、地方分権化のあり方を検討する必要がある。従って、本調査研究では、地方における行政サービス提供機関の総体を「地方

図1-3 本調査研究での地方行政のとらえ方



出所：筆者作成。

行政」と称し、その中で中央政府とは独立した自治権限を持って地方の行政サービスをしている機関を「地方自治体」、中央政府の指揮命令下で統治・サービス提供をしている機関を「中央政府の出先機関」と称することとする。

こうしたさまざまな背景を踏まえると、一部のドナーには、地方分権化を進めることそのものを「良し」とする傾向もあるが、「良し・悪し」ではなく、むしろアフリカにおけるそれぞれの国の中で地方分権化をめぐる肯定的・否定的な動きが起こっていることを前提とした上で、その国の統治や開発の実状に合わせて一番よい形を模索し、その実現のための基盤強化を支援するという姿勢が求められている。その意味で、地方分権化は目的達成のための一手段であることを留意する必要がある。

では、地方分権化を通じて達成したい目的は何なのか？ これには、統治や開発の側面からさまざまなものが考えられるが、この調査研究では、近年の公共セクター改革のねらいでもあることから、「サービス・デリバリーの改善」を目的として考えたい。

その上で、サービス・デリバリーの改善をいかに測るのか？ この点についても、諸々の視点が出されているが（Box 1-1参照）、それらを踏まえた上で、本調査研究では effectiveness、efficiency、accountability、equity の4つを提示したい。

1-4-1 effectiveness：住民ニーズに合ったサービスの実現

地域の固有性を踏まえ、地域住民のニーズを的確に把握したサービスを提供するという「目的達成度合い」を示す視点が effectiveness である。

この視点から、地方分権化することで、地域住民に近い地方自治体が計画策定や予算配分に地域ニーズを反映すると同時に、地方のニーズを中央の政策・施策にも反映させるチャンネルを持つことが期待される。

Box 1-1 地方分権化によって「サービス・デリバリー」の改善をいかに測るのか？

本調査研究では、地方分権化によるサービス・デリバリー改善を測る視点として、effectiveness、efficiency、accountability、equityの4点を提示した。こうした視点については、先行研究でさまざまな角度から提示されている。そのいくつかを紹介すると、以下のとおりである。

1. Shah (2006) では、住民中心ガバナンス (Citizen-Centered Governance) の重要要素として、responsible (財政的・社会的責任のある)、responsive (住民ニーズに応える)、accountable (住民に信頼される) を挙げている。
2. Asante and Ayee(2004)では、地方分権化の潜在的利点として、9つほど挙げているが、そのうちの一部は次のとおり。
 - improved governance：意思決定が地域ニーズにより結び付いた形でなされる。
 - improved efficiency：地域の情報へのアクセスが容易になり、より地域事情に合ったサービスが可能になる。
 - improved responsiveness of government：地方ニーズの正確な実態が分かり、よりコストパフォーマンスの高いサービスが可能になる。
 - enhanced accountability：分権化されることで、地域住民にとって政策や成果に係る説明責任が身近になる。
 - improved equity：分権化されることで、より資源を公正に、ターゲット化した貧困層に配分することが可能になる。
3. World Bank (2001) では、地方分権化によるサービス・デリバリーの改善は、次の2つの efficiency の改善によってもたらされると議論している。
 - “allocative efficiency”：公共サービスをより地方ニーズに合った形で提供する。
 - “productive efficiency”：住民に対する accountability を高める。意思決定をする官僚レベルを少なくする。ローカルコストに対する理解を高める。
 このように“efficiency”と一つの用語でくくっているものの、その中身は本調査研究の他の視点を包含したものになっている。

<参考> Ribot (2002) は、地方分権化をする要因として、より広い観点から efficiency、equity、サービス提供、参加と民主化、国家としての一貫性および中央による管理、地方のエンパワメント、財政危機、貧困削減を提示している。これは地方分権化が必ずしもサービス・デリバリーの改善だけの視点からもたらされているのではなく、より包括的な視点からとらえられるべきであることを示唆している。

その他、上記と類似の視点を提供するものとしては、Smoke (2003) や Watson (2002) を参照のこと。

1-4-2 efficiency：行政サービスの最大効率化

特にアフリカにおいては、国全体としてのリソースが非常に限られた中でサービスを実施する必要があるのが実状である。そうした条件のもと、限られたリソースを効率的に活用して、迅速かつ確かなサービスを提供するという「投入効果」を示す視点が efficiency である。

その視点に立つと、計画策定や予算執行、人事に至るまで、すべてにおいて中央から承認を得

るよりも、地方の中で裁量権を持って意思決定をしたほうが迅速なサービスにつながるという意味で、地方分権が指向されている。

他方で、地方自治体の能力を超えた形で地方分権化をしてしまうと、かえって限られたリソースを分断することになってしまう危険性があることに留意する必要がある。そのため、地方分権化したとしても、中央と地方のつながりを切るのではなく、地方自治体に主体性を持たせつつ、中央による technical backstopping が重要になる。

1-4-3 accountability : 住民に信頼される説明責任

上記2つが行政能力そのものを示す視点であるのに対して、accountability はサービスの透明性を高め、住民からの信頼を得るという意味で、「民意の反映度合い」を示す視点であるといえる。

具体的には、地方自治体の計画・予算・事業について、地方行政官は誰に対して説明責任を持ち、どれだけそれが果たされているのかに留意する必要がある。これは中央-地方関係がどのように規定されているかによって変わってくる。地方におけるサービス提供機関が中央からの出先機関である場合、計画・予算・事業に係る説明責任は上位機関もしくは直接中央省庁に対して果たすことになる。これに対して、地方におけるサービス提供機関が中央政府とは独立した地方自治体である場合、地方行政官は各セクターの上位部局もしくは中央官庁よりも、当該地方自治体の総括である首長（もしくは行政長官）、ひいては地方議会、地域住民に説明責任を果たすことが求められる。この体制がとられるようになると、首長もしくは行政長官の責任において、住民ニーズに照らして、地方自治体内でのセクター間調整を図ることも可能になる。

1-4-4 equity : 貧困層への公正な配分と地域間の公平性

「アフリカでは、そもそも集権的体制ではサービスや資金の流れに格差があった。分権化はこれを是正する」という議論がある。この議論の根拠としては、住民に近い地方自治体に分権化されると、現地のおかれた社会環境や住民ニーズを踏まえて、資源をより公正に、時には戦略的に貧困層に対して配分することが可能になるという考え方である。

他方で、「分権化すると地域間の格差をかえって広げることになるのではないか？」といった対立する主張もある。すなわち、分権化された各地方が独自にサービスを提供できる領域が大きくなると、地方自治体の置かれた地理的、財政的、人事的条件や能力の差がそのまま地域間のサービスの格差となって現れてしまうという懸念である²。

そのため、地方分権化が地方でのサービス・デリバリーの改善を目的とするにしても、それが地域間の格差の拡大になることなく、公平性 (equity) を担保することが必要である。

² こうした2つのequityに対する考え方をCrook (2003) では、“social equity” と “spatial equity” として整理している。

1-4-5 本調査研究における地方分権化の分析枠組み

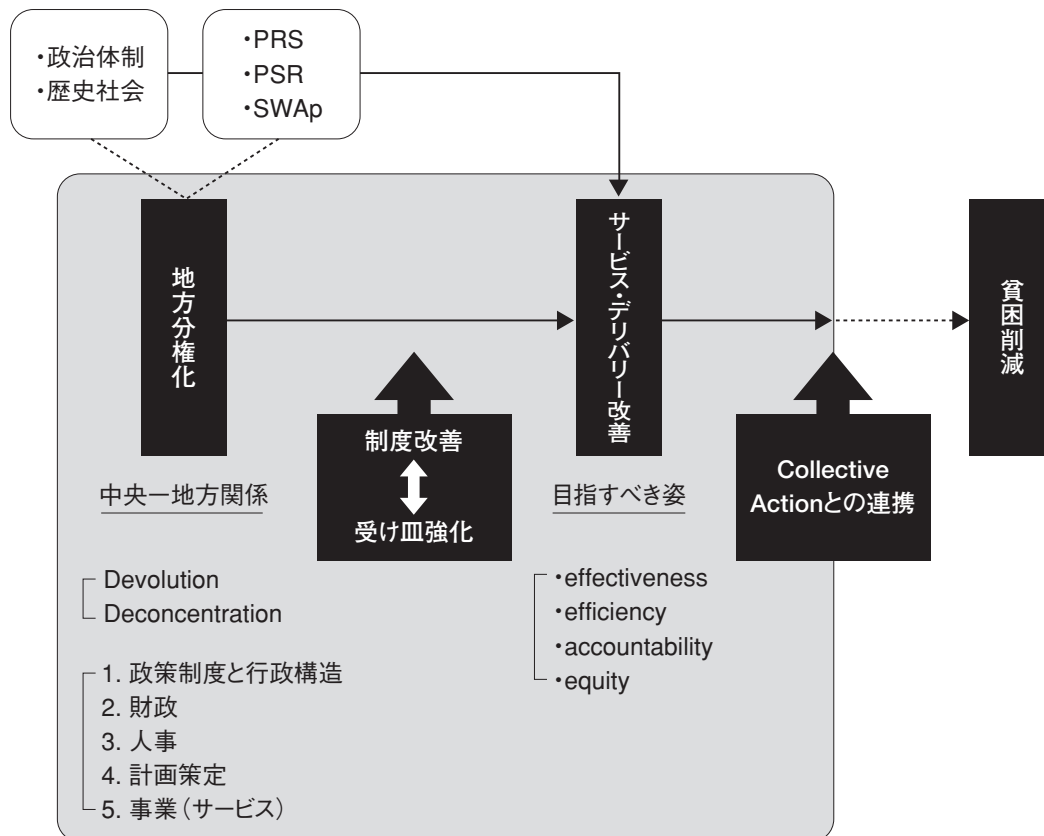
以上のように、本調査研究では、サービス・デリバリーの改善を、上記4つの視点を担保することと規定したい。ただし、サービス・デリバリーの改善には、地方分権化だけではなく、セクター改革や公共財政管理などさまざまな要因が絡んでいるのが実態である。

その意味で、本調査研究では、SWApやPSR全般との関係を見据えつつ、地方分権化が地方行政を規定する制度と受け皿能力にどのような変化を与え、サービス・デリバリーの改善にどのように影響しているのかを検証することを目的としている。

しかしどんなにサービス・デリバリーそのものを改善したとしても、アフリカにおいては行政サービスそのものがカバーできる領域に限界があるのが実状である。その意味では、本調査研究では、行政サービスの改善だけでなく、地域における住民同士の共同行動（Collective Action）とうまく連携していくことにより、制限あるリソースを効率的に活用した公共サービス領域の設定と住民ニーズを汲んだ効果的サービスの実現可能性を検討する。その上で、その先にある「貧困削減」という目標にどうつながっていくのかも視野に入れていく。

このような調査研究の枠組みを図示したものが図1-4である。

図1-4 本調査研究における Conceptual Framework



出所：筆者作成。

本調査研究では、上図のようなサービス・デリバリー改善から貧困削減につながる理論的道筋の前提として「地方分権化」を位置付けている。アフリカの各国の地方分権化の形態（Devolution/Deconcentration）を踏まえた上で、それぞれがサービス・デリバリーの改善との関係でいかなる成果や問題を持っているのかを整理する。その上で、各国の実状に合った中央－地方関係（地方分権化のあり方）およびそれを実現するための支援方策を打ち出すことをねらいとしている。

第2章 対象3カ国における地方分権化の概要分析

第2章 対象3カ国における地方分権化の概要分析

2-1 はじめに

本章では今回の調査研究の対象であるウガンダ、タンザニア、ケニア3カ国の地方行政および地方分権化改革の現状とその背景を概観し、3カ国の比較から見えてくるそれぞれの特徴・教訓を抽出する。

しかしながら、今回の対象国に限らず複数の国の政治行政制度を見る場合、その基本的構造からして各国それぞれに異なる固有の歴史的、社会的背景の上に成立していることもあり、比較は容易ではない。加えて、それぞれの地方行政単位を日本語に訳した場合にはかえって誤解を生み混乱する危険性がある。JICAにおいても、タンザニア、ケニア、ウガンダではDistrictを「県」と訳しているが、ザンビアでは「郡」という訳が付けられている。他方、タンザニアやケニアではDivisionやWardが「郡」と訳されることもある。また、日本語で「州」と訳している単位も、ケニアやザンビアではProvinceであるのに対し、タンザニアではRegionである。

さらに、Districtを「県」と訳し、MunicipalityやCityを「市」、Townを「町」、Villageを「村」と訳してしまうと、日本では都道府県と市町村は別のレベルの自治体に位置付けられているのに対し、ウガンダやタンザニアではDistrictとTown、Municipality、Cityは同じレベルの自治体（上位自治体）で、VillageはDistrictの下に位置する下位行政単位というふうに、非常に重要な部分で実態と用語の感覚が乖離してしまう。このように、従来用いられてきた形での日本語訳では、特に国際比較する場合にはかえって実態を見誤りかねない。

こうした状況に鑑み、本調査研究では各国の政治行政単位について、無理に日本語訳することを避け、原則的には当該国で用いられている名称として英語名をそのまま使用することとした。

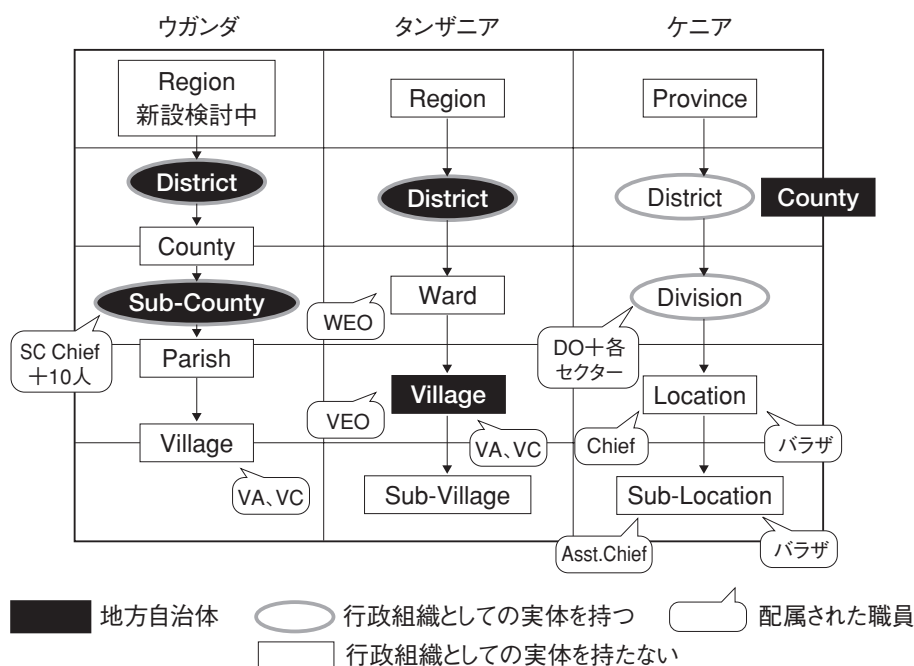
また、同じくVillageといっても、ウガンダでは平均人口が500人程度なのに対しタンザニアでは約3,000人と、国によってその規模が相当に異なることにも注意を要する。これは面積についてもいえることで、例えば同じDistrictでもウガンダとタンザニアとではその規模は大きく異なる。隣国ザンビアのDistrictに至ってはさらに広大で、人口的には日本の中規模都市程度、組織構成的には日本の町村にも満たない規模であるのに、面積的には日本の都道府県の数倍あるものも存在する。

これに加えて、アフリカ諸国の地方行政単位は幾層にも複雑に分かれている。そしてこれらがすべて議会を持つ「自治体」というわけではない。同じDistrictと呼ばれる単位でも、ウガンダ、タンザニアのそれは議会を持つ「地方自治体」であるのに対し、ケニアではDistrictは中央の出先機関としての地方行政単位にすぎない。また、同じく上位自治体としてのDistrictの下に位置する単位であるが、タンザニアのWardは議会も持たず、行政単位としてもDistrictの出先機関として一人のWard行政官（Ward Executive Officer: WEO）が常駐するにすぎない（一部District

からセクター担当が派遣されている場合もある)のに対し、ウガンダのSub-County (LC3)は議会を持つ「自治体」であり、かつSub-County Chiefと呼ばれる大卒の官僚のもとに10名前後の職員が配置される重要な行政単位でもある (Dege Consult, 2007a および NCG, 2004 参照)。

本章で3カ国の現状を見る際には、こうした点にも十分に注意して理解を試みる必要がある。読者の理解を促進するために、3カ国の地方行政単位を簡単に並列比較し図2-1に示す。

図2-1 3カ国の地方行政機構関連イメージ図



SC : Sub-County VA : Village Assembly VC : Village Council
WEO : Ward Executive Officer VEO : Village Executive Officer DO : Divisional Officer

出所：筆者作成。

ところで、今回対象とする3カ国の地方自治制度を見ると、「Council」という、日本の地方自治制度では聞き慣れない用語が頻繁に登場する。この3カ国はいずれも独立前は英国の植民地統治を受けた国であり、Councilも英国の地方制度に特徴的なものである。これは日本の地方制度的にいうと、第一義的には地方自治体の議会に当たる。しかし、英国のような議院内閣制的地方制度では議会が立法と執行（行政）の両方の権限を持ち、日本のように執行機関である地方公共団体の長というものは存在しない（「市長」(Mayor)と呼ばれるのは、議会議長 (Chairperson) のことである³⁾。議会には本会議のほか、各事務を担当する常任委員会が設けられ、これが事務執行を担当し、その下に日常の行政サービス担当の常勤職員が採用配置されている (藤岡編, 1995)⁴⁾。

³⁾ ただし、ウガンダでは同じく Council という語を使っているものの、首長は直接選挙による選出となっている。

⁴⁾ 英語圏アフリカ諸国の現行制度を理解する上での参考になる英国の地方制度については、他に竹下 (2002a)。地方制度の国際比較については藤岡 (編) (1995) のほか、山下・谷・川村 (1992)、竹下 (2002b)、John (2001)。日本の地方自治制度を国際比較の観点から分析したものとしては、Muramatsu et al. (2001)。

このため、Councilというときには、議会そのものを指すときと地方自治体の行政部門を指すとき、さらにその両方を含めて地方自治体全体を指す場合とがある。こうした事情に鑑み、本報告書ではCouncilについても原語をそのまま使用することとする⁵。

また、Local Governmentという語の扱いについては、これを「地方自治体」とするか「地方政府」とするかなど、議論があったところであるが、本書では国の出先としての地方行政単位と区別し議会を持つ地方自治の単位という位置付けを明確にする目的、および日本で一般的に使われている用語ということに鑑み、「地方自治体」を用いることとした。

⁵ ちなみに、タンザニアでは上位自治体の行政部門の事務方のトップをCouncil Directorと総称している。CouncilのDirectorであるが、議会のトップという意味ではなく、あくまでも行政部門の官僚の長として議会のChairperson（都市部ではMayor）に従うものである。Council Directorはまた議会の事務局長としての役割も担う。このCouncil Directorは、DistrictではDistrict行政長官（District Executive Director: DED）、MunicipalityではMunicipality行政長官（Municipality Director: MD）、TownではTown行政長官（Town Director: TD）と呼称が変わる。ウガンダではこれに当たる役職が首席行政官（Chief Administrative Officer: CAO）と呼ばれる。タンザニア、ウガンダの上位地方自治体（Districtレベル）には、これに加えてDistrict知事（District Commissioner: DC）と呼ばれる役職が存在する。これは中央政府が任命するものであるが、地方分権化改革の流れの中で、今では政治的な名誉職的存在となっている。これに対し、ケニアでは、中央政府の出先として力を持つDistrictの事務方トップとしてDCが存在し、中央官僚が任命されている。

2-2 ウガンダの地方分権再考⁶

斎藤 文彦

2-2-1 はじめに

独立後のウガンダは、サハラ (Sahara) 以南のアフリカにおいて極めて興味深い国の一つである。同国は1970年代、長引く内戦と広範な人権侵害に悩む「絶望的な」アフリカの象徴であった。しかし、1986年のNRM政権成立以降、1990年代になると、ヨウェリ・ムセベニ (Yoweri Kaguta Museveni) 大統領の指導のもとでアフリカの改革推進国の一つに浮上した。NRM政権が20年以上も継続している現在、ウガンダの評判はかつてほど高くはない。新家産主義的 (neo-patrimonialism) 傾向を強める「普通の」アフリカの国になってしまったからである。

NRMは1990年代を中心に、いくつもの政治経済改革に乗り出した。ウガンダ経済は大幅に回復しはじめ、構造調整プログラムの実施により、1990年代の年平均GDP成長率は約6%に達した (国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP), 2005, p. 5)。政治改革では、無党制民主主義という他に類を見ない政治体制を導入した。そのねらいは、一般市民の政策決定への参加を拡大することにあった。地方分権化政策は、NRM成立当初からより広範な政治改革課題の柱の一つであった。分権化の実施が正式に開始されたのは1992年後半であり、ウガンダの分権化の歴史は10年を超えている。ウガンダの分権化は、アフリカでも最も野心的な試みの一つであり、サハラ以南のアフリカでは南アフリカ共和国を除いて最も野心的な試みである可能性もある (Ndegwa, 2002)。従ってウガンダの実績を再度振り返ってみることは非常に有益であり、ガバナンス改革に関心のある学者や政策立案者にとって、いくつもの貴重な教訓を提供している。

改めてウガンダを検討することは、少なくとも次の4つの理由から重要である。第一に、分権化の実施は10年以上の実績を経て着実に定着してきていることである。2006年には2つの重要な政策が実施された。分権化政策戦略枠組み (Decentralization Policy Strategy Framework: DPSF) と地方自治体セクター投資計画 (Local Government Sector Investment Plan: LGSIP) である。いずれも、これまでよりも一貫した分権化体制を整備するとともに、中央レベルの調整担当省庁として地方自治省 (Ministry of Local Government: MoLG) の役割を強化することがねらいである。公共サービス分権化の結果に対する関心も高まっている。投入される資源よりも成果、サービスの量よりも質が重視される傾向にある。このような発展的な実施は他のアフリカ諸国では稀である。

第二に、1990年代の経済成長は貧困削減と関連していたが (Deininger and Okidi, 2003)、1999/2000年度あたりから、成長が継続する一方で貧困もわずかながら増加した (Kappel et al., 2005)

⁶ 本稿は、JICA、文部科学省、龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター (Local Human Resources and Public Policy Development System Open Reserch Centre: LORC) の事業をはじめとするさまざまな文献などを利用しているが、拙著 (Saito, 2003) および近刊予定の拙論 (Saito, 2007) によるところが大きい。

ことである。統計の示すところでは、絶対的（所得）貧困は1992年の56%から2000年の35%に減少したものの、2004年には38%と微増した（UNDP, 2005, p. 5）。人口のほぼ20%はこの10年、慢性的な貧困状態に置かれてきた（Uganda, 財務計画経済開発省（Ministry of Finance, Planning and Economic Development: MoFPED), 2005）。このため、貧困削減が重要な国家的課題として再浮上してきた。分権化の究極的な目的は貧困削減であることがその大きな理由である。

第三に、NRMが長期政権化したこともあり、政治行政改革が推進されてきた政治的背景が変化しはじめたことである。この長期政権化の悪影響が表面化しはじめている（Barkan, 2005）。

第四に、ウガンダは2006年2月に複数政党選挙を（再）導入したことである。これにより、国および地方のレベルにおける政治的な力関係にも変化が生じることは間違いない。よく指摘されることだが、複数政党による選挙はアフリカの政治経済的基盤を形成する社会関係を不安定化させる傾向がある（Hyden, 2006）。従って、複数政党制が現場レベルにもたらすさまざまな影響を把握することは興味深いことである。

2-2-2 LC制度と政策枠組み

ウガンダの分権化改革の制度的な支柱となっているのが、LC制度である。これは、VillageレベルのLC1からDistrictレベルのLC5までの階層構造を持つCouncil制度である。各Councilは立法機関でもあり、行政機関でもある。選出された議員はLC制度の立法的部門、公務員は行政的部門を担当する。政治部門が政策決定機関であり、行政機構は政治部門の長の監督下にある。

LC制度は、国民抵抗軍（National Resistance Army: NRA）が当時の政権転覆を図るゲリラ戦を展開していた当時の組織であるRCを起源としている。RCがNRM/NRAによる地域住民との連絡を容易にしたために、政権確立後に全国に拡大することにしたものである（LC制度については、第2章2-2参照）。

RC/LC制度の全国展開に続いたのが、政治行政体制の法的枠組みの再編である。NRMが政権を確立した1986年の時点で、ウガンダは国家機構が事実上皆無であり、経済も完全に破壊されていた。NRM政権はこの痛ましい過去を繰り返したくはなかった。「抵抗」という名称は、独立後の歴史を特徴付ける不安定性を拒否するという政治的意向を反映している。NRMは同年、地方自治調査委員会を設立した。同委員会は翌1987年、「有効性および実効性が高く、住民の意見を十分反映する地方自治体」の設立を図るため、RCを国やNRMの機関とはせず、「国民の民主的な機関」とするよう勧告した（Uganda, 1987）。ムセベニ大統領は1992年10月、分権化政策を正式に開始した。特に1993年以降、分権化政策は急速に進展していった。1995年に採択した新憲法は分権化を全国的政策に位置付け⁷、RC制度はLC制度に改称された。1997年に制定さ

⁷ 憲法制定の政治的側面については、例えばLangseth et al. (1995) を参照のこと。

れた地方自治法は、分権化推進の法的枠組みを詳細に定めている。その後同法は数度にわたり修正され、選挙の仕組みや行政マネジメントの改善が図られた（現在の選挙の仕組みについては図2-3参照）。しかし、全体的な政治的方向性に変化はない。

RC/LC制度の政治的影響はかなり大きかった。RC/LC制度により、草の根レベルにおいては公の問題を話し合うことに概して制約を感じることがない政治的な場が大きく拡大した（Hickey, 2005）。女性、若者、高齢者など、特に社会的に恵まれない人々にとって、政策決定に意見を反映させる機会が保証されることは、社会的弱者の政治問題がすべて解消するわけではないが、実に大きな変化であった（Devas and Grant, 2003）。大半のウガンダ人は、近所の学校の教育から家畜や土地をめぐる争いまで、地域のさまざまな問題について自分の意見を表明することに躊躇しなくなった。特定の問題（安全保障や教育）のほうがそれ以外の問題（生活道路の清掃といった集団行動の組織化など）よりも地域住民の関心を集めやすいのは確かだが、LC1レベルでは指導者と支持者が、共通の利益を目指して地域の問題の解決を図るという精神で対話を行っている。地域の話し合いの有効度は地域によって異なる。ウガンダの西部および中央部ではLCの会合が頻繁に開かれ、効果を上げている。他方、東部および北部については、そうとはいえない。いずれにせよ、LCの会合で意思を表明する際には、一定程度他者を尊重する態度が見られる。

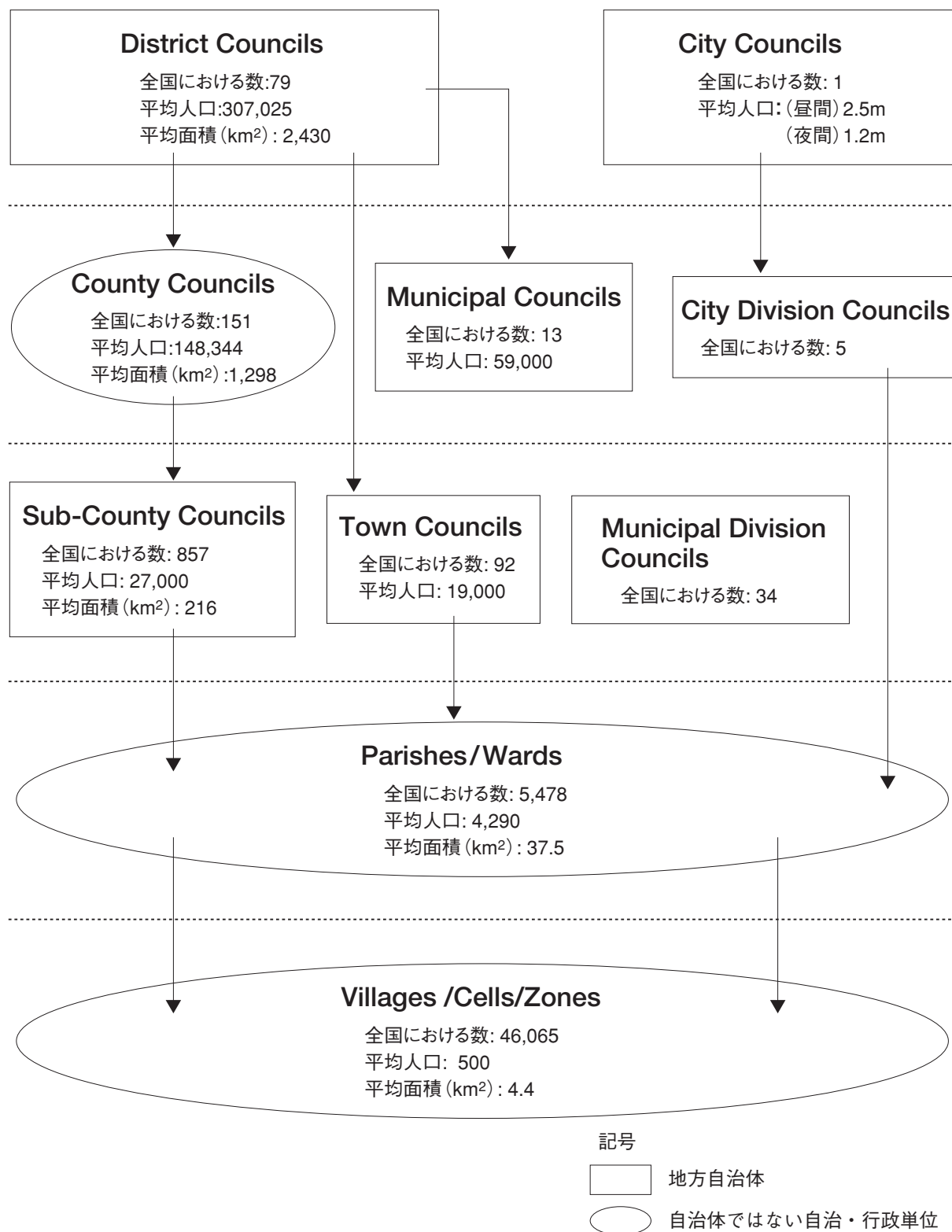
ウガンダが他に類を見ないのは、RC/LC制度を通じた地域での協議の実績が行政機構の法整備に先行していたことである。この順序は注目に値する。なぜなら、ドナー支援による分権化改革では、行政機構の詳細な法整備が、その生活への影響を地域住民が理解する前に決められていることが多いからである。この点、ウガンダは例外的である。

RC/LC制度が1980年代後半から次第に発展してきた理由はまさにここにある。注目すべきは、同制度が度重なる改善を積み重ねてきていることである。人々にとってLC/RC制度が身近になればなるほど、制度の問題点が浮き彫りになり、改善に向けた修正が行われてきた。このようなプラグマティズムが、ウガンダの地域住民の意向をより反映したLC/RC制度づくりに貢献してきたといえる。その結果、LC制度は以前よりもはるかに大きな自治を獲得するに至っている。ウガンダでは、地方自治大臣といえども地方自治体の決定を容易に覆すことはできない。他の多くのアフリカ諸国ではあり得ないことである。

地方自治の大きな成果の一つが、国内外における地方自治体連合会の展開である。国内ではウガンダ自治体連合会（Uganda Local Government Association: ULGA）がドナーの支援を受けて年々注目度を増している。ULGAは地方自治体の声を代表して毎年中央政府と主要問題について交渉しており、その結果、計画立案や予算において中央と地方の仕組みがより整合的になってきた。地域によっては、LC3レベルの連合会が形成されている。ただし、ULGAほどの力を有するものはない。国際的なレベルでは、ULGAはアフリカでも有数の連合会となっている⁸。

⁸ ULGAの事務局長によれば、南アフリカ共和国の連合会が唯一ULGAに匹敵するのではないかと。また、ウガンダは最近、ケニア、タンザニアおよびルワンダ（Republic of Rwanda）とともに東アフリカの地域連合を設立している。

図2-2 地方自治体および行政部門（階層、数および規模）（2006年8月現在）



出所：Dege Consult et al. (2007b) p. 12.

図2-3 地方Councilの選挙手順の概要



注：普選は「普通選挙」、選選は「選挙人選挙」の略。
 出所：Dege Consult et al. (2007b) p. 18.

2-2-3 地方分権化の政治的背景

このウガンダ独特のプラグマティズムは、NRMが1986年に引き継いだ政治的背景に端を発している。当時のウガンダは事実上国家が崩壊しており、この制度的空白のおかげでNRMは自由に新しい制度をつくることができた (Brett, 1994, p. 64)。政治的な側面から見れば、RC制度は老練な他政党の攻勢に直面していたNRMが人々の支持を固めるために設立したものである。従ってNRMの政治体制である無党制民主主義およびRC/LC制度は表裏一体であり、ほぼ不可分といえる。

NRMの政治体制は通常「ムーブメント」と言われるが、この体制下では政党活動は禁止された。選挙に出る際は個人として立候補する必要があった。NRMの言い分は、これまでの政党は民族および宗教の違いに沿って形成されており、それが内戦を長期化させた要因の一つになった、というものである。これに代わるRC/LC制度では、あらゆるウガンダ人が、性別、年齢、宗教および政治的所属関係による差別を受けることなく、政策決定に参加できるはずである、とする。RC制度がなければ、NRMの政治体制では大衆参加の機会が極めて限られてしまう。RC制度は、1986年、1989年および1991年の通常の地方選挙でも引き続きその機能を果たした。これらの選挙の年において、NRM事務局はRCを自身に都合よいように政治的に利用することはそれほど行わなかったが、それはNRMが地域レベルで浸透できなかったことが大きい。もう一つの理由は、NRMが地域の政治課題を明確にできなかったことである。このように、RC1は国家機構や政治体制の延長とは見なされていなかった。このRCの「非政治的」な性格により、草の根レベルにおいてRC/LC制度が国民に受け入れられやすいものになった。NRMが後に地域政治のあり方を大きく変えることになるRC/LC制度の導入に成功したことは興味深い。LC制度は現在、ウガンダの地域レベルにおいて欠かすことのできない政治行政組織となっている。

分権化改革の実施に影響を与えたもう一つの重要な政治的要因は、ブガンダ王国の政治的影響力である。同王国は過去から現在に至るまで、ウガンダで最も政治的影響力を有する王国である。独立後のウガンダの歴史を見てみると、ブガンダ王国の十分な支持を得ないで全国を政治的に安定させることがほぼ不可能なことは明らかである (Apter, 1997)。1990年代前半、ブガンダ王国において「分権化」は、ブガンダ王により多くの政治的・経済的自治を付与する連邦体制と解釈された。この解釈は明らかにNRMの政治的意図に反するものであった。ブガンダ王国による連邦制の主張を前もって阻止するため、1990年代前半では迅速な分権化が必要と考えられた。このブガンダ王国の要因は、ウガンダの分権化の「ビッグバン」に貢献した。

以上2つの要因は、分権化改革が内発的であることを示している。これは極めてユニークな特徴である。分権化の実施過程において、ドナーや外部の援助が重要な役割を果たしたが、ドナー援助による開発途上国分権化の事例の多くと根本的に異なるのは、ウガンダの分権化の意向が外部から押し付けられたものではない、ということである。それは、長期化した内戦を経てウガンダ

を安定化させなければならない、というNRMの政治的な必要性から発している。恐らく幸運であったといえるのは、このNRMの政治的意向は、安全の確保と生活の正常化という大多数の国民の願いに応えるものであったことである。RC/LC制度はこの願いを満たす適切な仕組みであった。

2-2-4 世論調査の検討

RC/LC制度の有効性を把握する一つの方法は、LC制度に対する国民の参加および承認の度合いを測ることである。LCの会合への参加度およびLC制度の満足度が時間とともにどう変化するかを追うことは有効である。この目的のために、筆者が2000年に実施した先行調査（Saito, 2003）および同様の目的を有する最近の調査を比較してみよう。

まず、LC会合への国民の参加率を比較してみる。筆者の先行調査では、全世帯のおよそ3分の1ないし半数が定期的に近くのLC1会合に出席していると推定している。ウガンダ統計局（Uganda Bureau of Statistics: UBOS）が実施した最近の全国行政サービス調査（National Service Delivery Survey: NSDS）によればその割合は36%である。この2つの結果は極めて似通っている。調査方法が異なるためこれらのアンケート調査結果の解釈には注意が必要だが、ウガンダ農村部の厳しい状況下において参加度が保たれていることは希望が持てる、といえよう。

次に、LCの実績に対する国民の支持率を比較してみる。筆者の先行調査で、草の根レベルの人々に「LCのあり方に満足しているか？」と質問したところ、LC1に対する満足度が最も高く、LC3、LC5になるにつれ、満足度が低下する（表2-1）⁹。

2004年のNSDSにも同様の質問があるが、形式は異なる（表2-2）。この2つの調査結果を単純に比較はできないが、大きな差はなさそうである。LC制度に対する国民の不満は高まっていないことは重要である。それどころかNSDSによれば、LC制度に対する国民の満足度は高まっている（表2-3）。

事実、「地方Councilの指導者たちは、その意思決定についてコミュニティに説明責任を果たしている」という見解に67%の人々が同意している（Logan et al., 2003, p. 44）。一方、「地方Councilの指導者たちは、コミュニティの意向を無視して意思決定を行っている」という見方に同意する割合は31%にすぎない（同上）。

LC制度に対する地域住民の評価が高まっていることは興味深い。ウガンダは、共通の問題を話し合うLC会合の開催について約10年の実績を有している。国民の多くにとって、生活に関連した諸問題を公に話し合う場ができたのは独立後初めての経験である。政策決定への参加という

⁹ 年齢別などにより回答差はある。Saito（2003）を参照のこと。

表2-1 LC制度に対する国民の満足度（%）（2000年）

	大変満足している	やや満足している	やや不満である	大変不満である	わからない
LC1 Village	43	30	12	13	2
LC3 Sub-County	24	30	20	17	9
LC5 District	21	28	15	20	16
全体	32	46	9	10	3

出所：Saito (2003) pp. 78-84.

表2-2 地方自治制度の実績に対する評価（%）

LCの階層	良い	普通	悪い	わからない
LC1 Village	61.0	26.1	8.1	4.8
LC2 Ward	38.7	27.9	6.4	27.1
LC3 Sub-County	37.9	23.2	8.9	30.0
LCの全階層	45.9	25.7	7.8	20.6

出所：UBOS (2005) p. 99.

表2-3 過去2年間におけるLC行政サービスの質的变化に関する認識（構成比%）

LCの階層	良くなった	変わらない	悪くなった	わからない
LC1	58.4	32.1	7.2	2.3
LC2	49.1	41.2	6.2	3.5
LC3	49.8	36.6	9.3	4.3
全階層	53.0	36.2	7.6	3.3

出所：UBOS (2005) p. 99.

この経験は重要である。これはLC制度のあり方が全面的に貧困層重視であったことを意味しないが、LC制度は人々が信頼できる必要不可欠な機関であることは明らかである。

アフロバロメーター（Afrobarometer）という世論調査では、ウガンダで最も信頼できる人はLC1の議員であり、その信頼度はムセベニ大統領をはじめ、国会議員、伝統的な指導者、新聞記者、警察官を上回っている（Logan et al., 2003, pp. 43-44）。指導者と支持者の間に相互信頼関係がある場合、地域における協議が実施しやすくなる。その過程には、内陸国であるウガンダの貧しい農村社会に開発を誘致する上で効果的なものも含まれている。

このようなプロセスはむしろ例外的なことかもしれないが、その重要性を見逃すべきではない。協議が地域の問題解決に役立つ限りにおいて分権化は成功である、ということもできる。分権化政策の目標は多いが、成功指標の一つは一般市民の政策決定への参加を中心とした、ある種の民主的なプロセスである。協議プロセスは、例えば国会においてよりも地域コミュニティにおいてのほうが容易である。国会での政治的妥協はなかなか実現しないからである。地域におけるこのような協議の事例が出はじめていることは、混迷を極めるアフリカ農村部の開発に向けた明るい材料である。

2-2-5 世論調査—行政サービスの向上

LC制度に対する国民の支持率は、公共サービスの供給が目に見えて向上したかどうかにかかっている。これは地域の一般市民にとって極めて重要な問題である。地域における話し合いが公共サービスの目に見える向上につながる限りにおいて、人々が満足することは疑いがない。しかし、向上につながらないと、話し合いは空疎なものになり、人々は話し合いの有効性について不満を抱きやすくなる。その場合、「参加疲れ」を招きかねない。

2000年頃には、教育水準の高い層がLC制度に批判的な傾向が明らかに見られた(Saito, 2003)。その理由は必ずしも明らかでないが、教育水準の高い層は、地域での話し合いが福祉向上の行政支援に結びつくべきである、と考える傾向にあったためかもしれない。LC制度の経験がまだ浅かった頃は、そのような結びつきは十分でなく、教育水準の高い層を中心に失望を招いた。この傾向は現在も続いている。多くの場合、「参加型の計画立案」は人々の要望を喚起するが、地方自治体がそれに十分に応えられることは少ない。従って、自治体に対する不信感から話し合いが無駄だと考える人が増加しがちである。

LCの組織化が進んでいけば人々の生活の向上につながることを示す事例が、ムコノ(Mukono)のある地域に見られる。この地域では、LC1およびLC3のChairpersonが長期にわたりその地位を維持している。ウガンダは選挙によって地方の指導者の入れ替わりが激しいことを踏まえると、例外的といえる(このLC3のChairpersonはこのDistrictのLC3 Chairperson連合のリーダーでもある)。このLC1のChairpersonは地域の問題についてこのLC3のChairpersonと頻繁に協議を行い、LC3のChairpersonはDistrictオフィスのLC5のChairpersonと協議を行っている。このように、LC制度のさまざまな階層が問題解決に向けて有機的な連携を見せている。このような卓越した指導力により、最近診療所が新設された。また、私立の中学校が政府の支援を受けるようになり、現在では公立学校に位置付けられている例もある。

アフロバロメーターによる2002年の調査は、行政サービスに対する国民の認識を把握する上でも有益である。同調査によれば、LC5が提供するサービスについて過去5年間で向上したと感じている人の割合を示すと、教育が77%、保健が69%、農村道路が64%、水・衛生が54%という結果になっている(Logan et al., 2003, p. 43)。つまり、これらのサービス分野については、地域住民の過半数がサービスは悪化しているのではなく、向上している、と考えている。これらのサービスは貧困撲滅行動計画(Poverty Eradication Action Plan: PEAP)の中心的な取り組みとなっていることを踏まえると、この結果は明るい材料である。ちなみにウガンダのPEAPは評価の高い貧困対策プログラムである。

この調査では、農業分野についてサービスが向上した、と回答した割合はわずか46%で、半数以上の人が悪化した、と回答している。農業分野のサービスに対する不満はUBOSが実施した

NSDSでも確認されている。過去12ヵ月の間に農業普及員の訪問を受けた、と回答した人の割合は、2000年では29%だったのが、2004年ではわずか14%に減少している。ウガンダの西部および東部では、2004年におけるこの割合はさらに低く、それぞれ11%と12%になっている(UBOS, 2005, p. xvii)。

社会サービスと農業に対する国民の認識の違いは、政府政策の違いに部分的に求めることができる。教育と保健において、NRM政権は近年、無償サービス政策を導入している。1997年に導入された初等教育の無償化(Universal Primary Education: UPE)政策に基づき、現在初等教育は無料である。UPEにより、就学率は著しく上昇した。保健分野では、公的診療所での診察費を2001年に廃止した。UPEと同様、この患者負担の廃止により、公共医療へのアクセスは大幅に上昇した(Deininger and Mpuga, 2005)。教育と保健では、政府が貧困層を重視し、基礎的サービスの分権化に力を入れているようである。以上のサービスはPEAPの根幹をなしているため、中央政府は地方自治体が確実にサービス提供を行うことを求めている。従って中央政府は、条件付交付金という形で多くの資金を地方自治体に提供している。

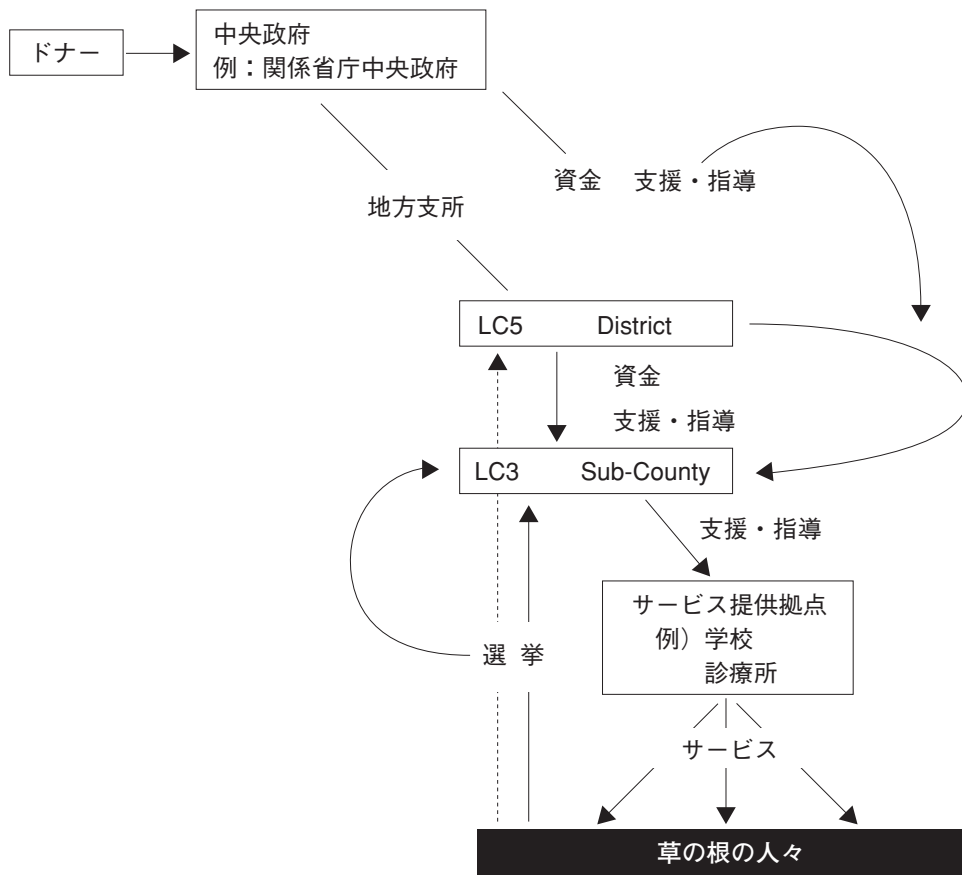
他方、近年の農業政策の理念は異なっている。政府は2000年に、これまで公的サービスとしていたものを基本的に民営化する農業近代化計画(Plan for Modernization of Agriculture: PMA)を導入した(農業・畜産・水産省(Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries: MoAAIF)および財務計画経済開発省(Ministry of Finance, Planning and Economic Development: MoFPED), 2000)。PMAの一環として、農業普及サービスが全国農業指導サービス(National Agricultural Advisory Services: NAADS)に再編された。この転換は、これまで政府が提供してきた農業サービスは概して非効率的であり、サービスの効率化・効果向上のためには、農民がまず自らの需要を表明し、その上で民間によるサービス提供が必要である、という現在の考え方を反映している。それよりも重要なのは、この民営化が教育や保健の場合のように貧困層を重視しているのか、今ひとつはっきりしないことである。NAADSの事業は始まったばかりであり、貧困層重視の成果について結論付けるには時期尚早である。

2-2-6 さまざまな行政階層間の連携の改善

このように、ウガンダでは教育と保健においてサービス供給の地方分権化が進んでいる。近年の特徴は、中央政府と地方自治体、ならびに地方自治体のさまざまな階層間(特にLC1、3、5の間)の連携が大幅に改善されていることである。サービス向上の背景にはこのような重層的パートナーシップ、すなわち共通の目標の達成に向けたさまざまな行政階層間の連携の仕組みがある。

この重層的なパートナーシップの仕組みは、中央の関係省庁によるモニタリング、監督および指導の改善からも明らかである。課題は依然として残されているものの、中央による地方の支援は以前よりも大幅に体系化されている。例えば、教育部門では2004年以降、このような目的に

図2-4 行政階層間の連携の改善



出所：筆者作成。

UPE 交付金の5%を使うことができる。保健部門では、保健省（Ministry of Health: MoH）の地域支援班が2004年頃から District保健局（District Health Management Team: DHMT）の監督・指導を開始しており、通常年に4回現場を視察している。

さらに、サービス提供者に対する Districtの支援も改善が図られている。そのことは、学校交付金の不正使用の減少という形でも現れている。初等教育の分権化が始まった当初、学校に交付されるはずの資金が地方の行政官や政治家に「強奪」される割合が比較的高く、学校に交付されたとしても、校長による不正使用が広く行われていた。1990年代頃にはそのような事件に関する新聞報道が後を絶たなかった。しかし、PTAや地域社会にも交付金についての情報が行き渡ると、校長や地域のエリートが資金を私的に使用することが難しくなった。Reinikka and Svensson (2005)によると、地方行政官をモニタリングする新聞キャンペーンにより、不正使用件数が減少しただけでなく、生徒の学習環境の向上にもつながったという。

他方、NAADSについては手放しで評価することはできない。暫定的な検証によると、PMA/NAADSは方針の大まかな方向性は適切であるものの、自治体レベル、特にLC5における他のサービスとの連携を強化する必要があることが、明らかになっている（Oxford Policy Management,

2005)。NAADSが農民に歓迎されている主な理由は、要望の高い農業分野でのサービスを基本的に無料で受けられることにある¹⁰。しかし、これには当然コストがかかる。NAADSはLC制度によってサービス提供者と農民の間の調整が図られている。農民のさまざまな要求に優先順位が付けられるのは、LC3レベルにおいてである。従って、NAADSのサービスを受けるには、LC3が一部費用を負担しなければならない。しかし、財政的制約から、大半のLC3は費用を負担してこなかったのが現状であり、これがPMA/NAADSの持続可能性を危うくしている。

2-2-7 実現要因としての人材と資金

教育・保健部門と農業普及部門における改善の度合いは、サービスの管理に不可欠な資源、すなわち、人材と資金の面でも重点が異なることからもうかがえる。

(1) 人的資源管理

人的資源管理面では、ウガンダでは中央政府が給与水準を決定するものの、人事権は地方自治体（LC5）が有する数少ない国の1つである¹¹。教育および保健における改善は、地方での人材強化の取り組みに支えられてきた。

特に21世紀に入ってから、LC3レベルの能力は量・質ともに改善されているようである。例えば、最近の改革によれば、LC3のチーフ（行政的部門のトップ）には、大学卒業の資格が要求される。この高い資格水準はアフリカでは異例である。また、サービス提供者の配置についても、大幅な量的改善が図られた。2006年現在、LC3レベルには約10名の公務員が地域の公共サービスに従事しているが、これには学校や診療所の公務員は含まれていない。交通手段に事欠く公務員は多いものの、少なくともLC3の役所にはサービス提供者が配属されている。この改善は、分権化したサービスの提供に不可欠なものである。

さらに、初等教育就学率の著しい増加に対応するため、教員の数も増加した。保健部門では給与の上昇もあって、近年は公的医療機関の職員も増加している¹²。他方、農業普及部門では、サービス提供者が大幅に増加したかどうかははっきりしない。NAADSのサービス提供者は地域で登録しなければならず、民営化によりアフリカ農村部におけるサービス提供者の大幅な増加が短期間に実現したとは考えにくい¹³。

地域の人的資源に著しい改善が見られたとしても、さらなる改善にはいくつかの難題があることは明らかである。第一に、現在では行政官の大半は地元の間人である。このような採用は、担

¹⁰ NAADSが実施されているLC3地域では、資金提供量が相当に大きく、他の資金を圧倒している（Dege Consul et al., 2007b, p. 102）。

¹¹ 憲法が新たに修正されたため、地方自治体がCAOを登用・罷免することはできなくなった。

¹² ただし、2004年においては必要な医療従事者数の68%しか確保できていなかった（Dege Consult et al., 2007b, p. 84）。

¹³ 元公務員が新制度になって現在はNAADSに雇用されている、トラカイ（Rakai）District（LC5）の農業担当公務員が率直に語っている。

当官が職務上貢献すべき地域の状況をよく把握していれば歓迎されるかもしれない。ただ問題は、大半の公務員が同一の地域から採用されると、専門集団としての経験や知見の幅が相当に狭められてしまうことである。このような狭い視点では、LC制度が抱える社会政治的な難題の解決に向けた工夫や十分な情報に基づいた解決の幅をも狭めてしまう可能性が高い。これは、現在の採用方法の大きな弱点である。

第二に、行政官の意欲も引き続き問題となっている。遠隔地で人材を確保することは依然として問題である。例えば、医療従事者の配置は地域的な偏りが大きい (Dege Consult et al., 2007b)。実際、地方の行政官の大半は、分権化によってキャリアの見通しが損なわれた、と感じている。中央官庁での出世が望めなくなったからである。行政官の多くが、民間よりも仕事が楽で安定しているから公務員になったことは興味深い (Therkildsen and Tidemand, 2006)。公共サービスに対する地方自治体の比重が高まるに従って、自治体の事務の増加が公務員の意欲にどう影響するか、不透明な部分も少なくない¹⁴。

このような状況の中で、MoLGは2005年、全国地方自治体能力強化政策 (National Local Government Capacity Building Policy: NLGCBP) を導入した。これは、中央政府が地方レベルの能力向上に真剣に取り組む姿勢として歓迎できる。ただし、導入から間もないことから、実績を上げるまでには至っていない。

(2) 財政の地方分権化

財政の地方分権化についても、ウガンダは他に類を見ない。政府予算総額に占める地方自治体支出の割合は2005/2006年度で32%にもものぼり、GDPの7%近くを占めている (Williamson et al., 2005)。この値は、他の開発途上国と比較して大幅に高い (Shah, 2006)。地方への財政移転総額はこの10年間で7倍近く増加した。財政移転の3種類 (条件付交付金、無条件交付金、平等化交付金) の割合に大きな変化はない。平等化交付金は恵まれない地域向けであるが、その割合はわずかである。条件付経常交付金が財政移転総額に占める割合は約65%である。

国連資本開発基金 (United Nations Capital Development Fund: UNCDF) の支援を受けた District 開発計画 (District Development Programme: DDP) というパイロット・プロジェクトの段階から世界銀行の支援を受けた地方政府開発プログラム (Local Government Development Programme: LGDP) のフェーズI (1999-2003年) およびフェーズII (2004-2007年) までの流れは、ウガンダの分権化の展開において重要な部分を占めている。この過程は次の理由から重要である。

- 1) 財政的には、LGDPにより相当の資金が地方自治体にもたらされた。平均するとLGDP資金は中央から地方への財政移転総額の約10%を占めている。

¹⁴ サービスの分権化はサービスの提供者と受益者との関係性を高めるので、労働環境の向上につながり得る (Saito, 2003)。他方、サービスの分権化により、仕事は大変になる。

表2-4 各種交付金とその割合の推移

種 類	1995/1996年		1997/1998年		1998/1999年		2002/2003年		2003/2004年		2004/2005年	
	10億 UGX	割合 (%)	10億 UGX	割合 (%)	10億 UGX	割合 (%)	10億 UGX	割合 (%)	10億 UGX	割合 (%)	10億 UGX	割合 (%)
無条件交付金	40.6	34.5	54.3	24.0	64.4	23.0	76.9	11.7	82.8	11.2	87.5	10.9
条件付経常交付金	77.2	65.5	168.4	75.0	202.1	71.0	428.1	65.1	467.8	63.1	527.0	65.4
条件付開発交付金	0	0	2.2	1.0	18.8	7.0	147.9	22.5	187.4	25.3	187.4	23.3
平等化交付金	0	0	0	0	0	0	4.2	0.6	3.5	0.5	3.5	0.4
合 計	117.8	100.0	224.9	100	285.3	100.0	657.1	100.0	741.5	100.0	805.4	100.0

UGX：ウガンダシリング

注：決算そのほかは暫定数字。四捨五入のため、各欄を合計したものは必ずしも「合計」と一致しない。

出所：地方分権化推進事務局、MoLG、MoFPED、Local Government Finance Commission (LGFC) および Steffensen, Tidemand, and Ssewankambo (2004)。 (Steffensen (2006), p. 115より抜粋。)

- 2) LGDPのフェーズIおよびIIは政府間財政移転の方法として先進的なものであった。通常ドナー支援によるプロジェクトは開発途上国政府とは別の独自の資金調達方法を生み出すが、LGDPの仕組みは政府間財政移転を主流化した。
- 3) LGDPのフェーズIでは、資金の80%以上が地方自治体によるサービス提供への有意義な投資に使われたと報告されている。投資は貧困削減に向けた国の重点分野に向けられるのが普通である。
- 4) アメとムチの仕組みになっている。Districtの実績がよければ次の年には資金が20%上乘せされ、実績が悪ければ20%削減される。
- 5) 上の目的のために、地方自治体の評価基準が策定・採用されている。この方法の開発は、行政サービス一般に関するより体系的な業績評価の基礎となっている¹⁵。

ただし、LGDPには批判もある。投資はハード中心であり、参加や説明責任には十分に対処できていない、というものである。そのような批判は一面では真実かもしれないが、DDPおよびその後のLGDPがいくつもの面で大きな成果を上げたことは確かである。

このLGDPの実績にも助けられ、政府は2002年に財政分権化戦略書を策定した。この新戦略の主な成果の一つが、さまざまな地方交付金の統合である。これまでの財政移転では交付金の数が100近くあったのを、分野（教育など）ごとに経常経費移転および開発経費移転にそれぞれ一本化した。この一本化により、地方自治体の会計処理のための事務負担が大幅に軽減された¹⁶。

¹⁵ LGDPが成功したため、これと非常によく似たプロジェクトがタンザニアでも実施されている（地方政府改革プログラム（Local Government Reform Programme: LGRP））。

¹⁶ この点では、憲法に基づく機関である地方自治体財務委員会も、MoFPEDから組織的に独立していることもあり、大きな役割を果たした。

しかし、財政の地方分権化には大きな問題点がある。2005/2006年度には、国民に不評で議論を呼んでいた税 (graduated tax: g-tax) が廃止された。この廃止は、大統領選挙の運動の一環として発表されたが、この税は地方自治体にとってほぼ唯一の独自財源であった。この廃止は2つの点で問題である。第一に、地域によっては税の徴収率が向上していたことである。これはこの税にメリットがある限りにおいて、地域住民の間で納税意欲が高まっていたことを示すものである。この税の廃止は、納税者とサービス提供者との間で芽生えはじめていたある種の説明責任関係を損なう結果となった (Goetz and Jenkins, 2005 および Hyden, 2006)。第二に、中央政府は税の廃止による損失分を補償する約束をしたものの、実際に補償されたのは損失分の半分にも満たなかった。その結果、地方議員への報酬が滞ったり、場合によっては議会の開催ができなくなるなどの問題が生じた。また、一部のプロジェクト (NAADS、LGDP を含む) では、地方自治体が決めた費用負担ができなくなっている。そのため、ラカイ District では次のような発言が聞かれた。

「我々は上からの補助金にますます頼るようになっていく。この資金問題は深刻である。税の廃止に伴うはずの補償は十分になされておらず、財源がないまま新体制が導入されたからである。さらに問題なのは、基礎的なサービスには料金を支払わないようにとの勧告が市民に対して出されていることである。そのため、「すべて無料」という意識が蔓延してしまった」 (Dege Consult et al., 2007b, p. 27)。

2-2-8 NRM と新家産主義¹⁷

分権化政策の複雑なプロセスを実施するというウガンダの経験は、前向きの成果を上げるとともに、深刻な問題も生んでいることが明らかになっている。改革の継続的取り組みの方向性を占う最も重要な要因は恐らく、分権化改革が推進されてきた政治的背景の変化であろう。NRM は 1986 年から 20 年以上も政権の座に就いている。政権を掌握した際、NRM は政治的崩壊と経済的破綻に特徴付けられたウガンダの独立後の歴史からの決別を目指した。1970 年代および 1980 年代前半には、ウガンダ人であることはアフリカの「恥」といわれていた。10 項目計画 (The Ten-Point Program) の意図は、ウガンダを悲惨な歴史から解放する NRM のビジョンを提示することにあつた。この目的のために、NRM は RC/LC 制度を通じて政治体制を国民に開き、国民が利用できるものにしてきた。

1990 年半ば頃から、このような政権の性質が変化しはじめたことが指摘されるようになった (Barkan, 2005 および Robinson, 2006)。NRM 内部における政策決定が指導部中枢に集中したことを示す兆候が増えているようである。NRM 政権は、経済的その他の便益を身内などに分配しは

¹⁷ Hyden は、新家産主義を「政治における恩顧主義の究極の形態」と呼んでいる (Hyden, 2006, p. 79)。指導者は国家の権力と富を背景に公務を個人的に支配する。このような利己的な行為により、ある種の屈折した正当性が、自らの論理に従って便益を配分する指導者と特定の要求を満たすことを求める支持者の間に形成される (同, p. 96)。

じている。縁故主義の兆候も高まってきている。さまざまなレベルにおける汚職の増加を指摘する報告もある (Barkan, 2005 および Tangi and Wwenda, 2006)。象徴的なのは、大統領の三選を禁止した憲法の改正をめぐる論争である。NRM 内部にもこの改正に反対する声はあった。特に、NRM がゲリラ戦を展開していた頃からムセベニ大統領の側近の一人であるビダンディ・サリ (Bidandi Ssali) は三選に反対した。ビダンディ・サリは力のある地方自治大臣で、RC/LC 制度の導入における制度改革を指揮した人物であった。公職を追われたのは、三選に反対したことが原因と考えられる (Barkan, 2005)。サリが政治の世界から去ったことは、アフリカ民主主義の制度として RC/LC を創設するという当初の考え方が後退したことを示しているのではなかろうか。NRM にとって権力維持が自己目的化したのかもしれない。

地方分権化に関する4つの変化がこの解釈を支えているように思える。第一に、District (LC5) の数が2000年以降、大幅に増えていることである。特にこの3年間は、District を新設する傾向が明らかである。District の数は2000年には45であったが、現在は約80である。ほぼ1週ごとに District が増えている計算になる。District が新設されると、公的資金に占める地方議員および行政官の給与の割合が確実に増えていく。これは深刻な問題である。新設された District の多くは経済的に自立できていない。アフリカの比較的小さい内陸国にそれほど多くの地方自治体を設立する経済的な根拠は薄い。従って District を新設する根本的な理由は政治的なものと考えられる。District が新設されるほど、NRM が政権支持者に対して恩恵を配分する機会が増えるということである。

第二に、農村部および都市部を含めた地方自治体の幹部行政官 (CAO、Deputy CAO および town clerks) は2006/2007年度より中央の公務員省 (Ministry of Public Service: MoPS) が任命することになった。この変化をどう解釈するかは意見が分かれるところである。一方では、CAO を政治的な干渉から保護し、その職務保障を高めることが意図されている。CAO などはこの決定を歓迎しているといわれている。他方、これは LC5 に対する CAO の説明責任を阻害しかねない。CAO はこれまで地域の政治指導者が完全に掌握していたが、今後は中央省庁へ忠誠を誓うようになる可能性がある。この点について結論付けるのは時期尚早だが、単なる人事管理における地方自治の後退にとどまらないかもしれない。

第三に、地方自治体は財政的に中央政府への依存度を高めている。1990年代後半、地方自治体の財政の30%台後半は自主財源で賄われていた (Saito, 2003, p. 135)。この割合は2001/2002年度以降、10%台前半である。2006/2007年度は約7%に低下する見込みである (Dege Consult et al., 2007b, p. 27)。この変化は、財政的分権化による再集権化ととらえることも可能である。事実、複数の地方公務員によれば、このような変化は単なる「偶然」ととらえることはできないという。NRM は地方分権化の「成功」を恐れるようになった、すなわち、中央でコントロールできないほど地方自治体の自治権が拡大しすぎた、ということもできる。政府間財政移転は、この傾向を効果的に逆転させる方法の一つというわけである。

第四に、先に指摘したとおり、教育と保健の基礎的サービスは現在無料である。いずれの無料化も大統領選の最中に発表されている。利用者負担の廃止により、教育や保健などの切望されているサービスを貧困層も受けやすくなったことは確かであるが、その実施の方法は、政権のポピュリズム的政策の兆候ということもできる。現時点では確定的なことはいえないものの、サービスの無料化とNRMの政権維持の意向が関係しているといっても過言ではないだろう。

2-2-9 無党制民主主義から複数政党制民主主義へ

ウガンダの政治ではさらに重要な変化がある。2006年2月のLC選挙はNRM政権下では初めての複数政党制による選挙であった。これは、NRMが提唱してきた無党制民主主義から大きく舵を切ったことを意味する。それゆえに大きな問題点が見え隠れする。NRMは無党制民主主義が敗北したわけではないと主張する。無党制民主主義による政治改革に成功したがゆえに、複数政党制の下で民主化の次の段階に進んだ、という主張である。

しかし、連立政権というのはウガンダでは非常に新しい概念である。これまでの政党政治は「勝者独占」となる傾向が強かった。近年の選挙では、地方議会の多数派と首長が別々の政党に属するという状況も生まれている。このような場合、手詰まりの膠着状態を生むことも多い。マユゲ（Mayuge）Districtの主席行政官が状況をこう説明する。

「国民は複数政党政治に慣れていないので、複数政党制を評価し、効果的に活用するには国民に刺激を与える必要がある。それはあたかも長い間つながれていた鶏のようなものだ。離してやっても、追いかけない限り逃げようとはしない」（Dege Consult et al., 2007b, p. 19）

また、政党が公共の利益を代表する機関ではなく、恩恵を配分する機関として機能する傾向が強まっている。政治家は選挙民よりも政党のほうを向いていることも多い。この傾向が最も顕著なのがNRMである。NRMの指導部はNRMに属する国会議員を中央で厳しく管理しなければならない、と考えているようである。他の政党にそれほどの傾向は見られない。その結果、国会での議論が以前と比較してうまくいっていないという指摘も見られる。

無党制民主主義から複数政党制民主主義への移行にはいくつかの課題が伴う。ただし、複数政党制民主主義への移行が「失敗」したと今すぐ結論付けるには時期尚早であろう。民主主義的な風土が根付くには必ず時間がかかる。ウガンダは複数政党制民主主義への移行という重要な局面を迎えており、その評価をするにはまだ多くの時間が必要である。

最も重要な問題の一つは、LC制度が政党政治を離れて効果的に機能するかどうかである。RC/LC制度はNRMが導入したものである。NRMは今やウガンダの政党の一つであるが、LC制度とNRMを意図的に分けない傾向が見られる。複数政党制民主主義の成熟に必要な時間が経

てば、地方 Council が普通に機能し、各政党がそれぞれの中央・地方関係を有するような LC と政党の分離を実現することも可能であろう。その可能性が高いのが草の根レベル（LC1）である。このレベルでは長期政権化した NRM といえども、日常的な話し合いへの影響力は限られている。LC1 では、人々は政治的所属関係にとらわれず、一般市民として村人に接している。政党が地域コミュニティを容赦なく分離しなければ、連立という新しい政治風土の涵養が図られる可能性は高い。LC1 は信頼性の高い草の根レベルの公的機関として、そのような涵養プロセスにも有効であろう¹⁸。

2-2-10 結論

ウガンダにおける地方分権化の展開は目覚ましい成果を上げるとともに、基本的な課題も提起している。はっきりしているのは、分権化は国家のあり方と深くかかわっているため、基本的には政治的な問題であることである。ウガンダの経験は、政治的な背景が分権化による影響も悪い影響も与えたことを示している。当初の 1980 年代後半では、政治的要因が地方分権化を促進させる方向に作用した。しかし、1990 年代半ばに（長期政権化しはじめた NRM に特徴付けられる）政治的状况が変化すると、分権化の取り組みのさらなる推進に政治は大きな阻害要因として立ち上がった。従って、個別問題としての地方分権化改革と一般的な問題としてのガバナンス課題を十分に理解するには、政治力学的要因に十分配慮することが不可欠である。ウガンダの事例から引き出せる第一の結論は、「グッド・ガバナンス」を目指すことは単なる技術的な問題ではない、ということである。他国のさまざまな経験から学ぶことは有益である。しかし、それ以上に重要なのは、改革が実施される政治的背景である。地域における民主主義は、他の地域で有効な制度設計を単純に移植してうまく機能するものではない。

第二の結論は、ウガンダの場合がそうであるように、政権の特質が変化すると、分権化およびガバナンス改革の実施形態も変化することである。NRM 政権は新家産主義の兆候を見せはじめ、この傾向は再集権化を示すいくつかの例でも明らかになっている。このような政治的にデリケートなとらえ方では、ドナーは厳しい立場に立たされる。ドナーは被援助国の国内政治への明示的なかわりを避けるのが一般的である。国内と国外の線引き、あるいは政治的なものと非政治的なものとの境が曖昧になりつつある現在、ドナーは好むと好まざるとにかかわらず、途上国の国内政治に関与することが増えている。いいかえれば、外からの援助が十分な効果を発揮するためには、ドナーが変化し続ける活動の場を操作するぐらいの抜け目のなさを身に付ける必要がある。ドナーには、アフリカをはじめとする開発途上地域の政治的特質と現状を明確に把握することが求められる。恐らくそれなくしてはいかなる援助も成功しないであろう。

¹⁸ 2006 年 8 月に予定されていた LC1 の選挙は、2007 年 3 月現在でも実施されていない。これは野党が差し止めを要求して高等裁判所が認めたためである。

第三の結論は、分権化政策を成功させるには、個別に実施されることが多いさまざまな改革の取り組みと調和・調整を図り、より体系的な形にすることが不可欠である、ということである。地方分権化とは極めて複雑な政策である。公共サービスの向上には実にさまざまな面が絡んでいる。これを調整するのは一義的には開発途上国の責任である。しかし、外部からの援助への依存度が極めて高いウガンダのような国においては、ドナー自身も調整の仕組みを整備する必要がある。同じドナーが異なる取り組みに対して、矛盾するような支援を行っていることがある。例えば、国レベルでセクター・ワイド・アプローチを支援すると同時に分権化されたサービスを支援することは矛盾することもある。今後、このような不注意な援助は避ける必要がある。



ウガンダの新地方議員に対してその役割の説明がなされる

2-3 タンザニアにおける地方分権化の進展

吉田 昌夫

タンザニアの分権化については、次のような項目を立て、この順に従って考察していく。

1. タンザニアの政治社会的背景と地方分権化の経緯
2. 地方分権のための行政整備
3. 財政上の分権化の進展と地方の開発計画策定プロセス
4. 事業（サービス）実施の分権化
 - (1) 初等教育
 - (2) 保健医療
 - (3) 農業普及
5. サービス・デリバリーの面から見た諸問題

2-3-1 タンザニアの政治社会的背景と地方分権化の経緯

タンザニアの地方分権化を考える際に、まずこの国の歴史と政治社会的背景を十分考慮する必要がある。タンザニアは貧困開発途上国の中でも、一人当たり国民総生産（Gross National Product: GNP）が2003年にUS\$ 300と低い所得水準にあるが、1961年の独立以来、政治は安定しており、また政府の機構改革を連続して行ってきた数少ない国である。これは住民の政府に対する態度に表れており、独立後45年に一度も大規模な反政府運動が起こったことがない（ここでタンザニアという場合、国土の大部分を占める大陸部を指し、島嶼部のザンジバル（Zanzibar）を除く）。

このような特徴をもたらした要因というものを考えてみよう。タンザニアの経済構造は小農民が自己の畑で生産活動をする農業が主で、それは自給用作物と輸出や国内市場などへ向けた換金用作物を両方生産し、さらに地域によっては家畜放牧を行っている家族農業にほとんどを負っている。工業生産や鉱産物生産はまだ比重が小さい。貧富の差があまりなく、また政治的対立を誘発しやすいエスニックな集団（民族とか部族とかいわれる集団）の数は100を超すといわれるものの、特に目立ってドミナントな集団はなく、また歴代政府はその雇用政策で、エスニック対立を招かないように、公務員の雇用が分散するような採用方針をとってきた。

国全体の統合に非常に貢献したのが、スワヒリ語という共通語を初等教育言語として用い、政府の公式文書や議会の討論などもスワヒリ語で統一したことであった。他のアフリカの国で、共通語は植民地宗主国の言葉（英語、フランス語など）を使わざるを得ないことが多い中で、どんな田舎に行ってもスワヒリ語が通じるようになったことは、タンザニアの最大の強みであるといえてよい。これは住民に、自分はタンザニア人であるという自覚を植え付けることになった。

さらに、独立時からタンザニア（そのときの国名はタンガニーカ（Tanganyika））では、一つの政党が圧倒的な強さを誇っており、翌1962年に制度としての一党制を採用してから、1992年までの30年間、野党政党の存在しない政体を取り続けてきたこと、その間も国会議員選挙は複数候補者を立てて、国民の投票が行われるなど、国民に民主的なオプションを与えてきたこ

と、農村部の末端行政機構と政党の末端機構は重なり合う形態をとっていたこと、ニエレレ (Julis Kambarage Nyerere) 大統領のポピュリストとしての政策が広く支持を集めたことなどにより国民に政治に関する一体感をもたらしていったといっても過言ではない。

タンザニアにおける地方分権化のあり方を考えるとき、以上のようなタンザニアの独自の状況があり、その上に立って適切な分権化を実施することが必要である。

タンザニアにおける地方分権化の歴史的な経緯をまとめると、次の3つの段階を認めることができる。

- (a) 民主化の強調—伝統的権威を象徴する chief を廃止し、地方行政 (Region および District) の長を大統領による任命の公務員に換え、District Council を住民の直接選出制とした (1962年)。また1969年に始まるウジャマー (Ujamaa) 村政策により、Region に大きな権限を与え、多くの集村が形成され、またすべての Village に全国同一の Village 組織がつくられ、住民選出による村長と Village council がつくられた。その後1982年に District Council が再構築された。
- (b) 1967年から1986年まで、ウジャマー社会主義経済政策とその影響が強い時期であった。経済状況は悪化し、外貨が欠乏して物資は輸入できず、インフレで公務員の実質賃金は落ち込み、サービス・デリバリーは著しく低下した。1986年以降の構造調整政策は、マクロ経済の安定を優先し、社会的弱者に対する政策はなく、公務員の人員削減、新規採用停止が続き、地方行政は弱体化した。
- (c) 1990年代になると、貧困削減が開発援助の大目標となった。貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) が作成され、それに続く中期計画として National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (スワヒリ語名で Mkukuta と呼ばれる) が作成されて現在に至っている。貧困層の多い農村部の受益者に資金を流すため、サービス・デリバリー・ポイントを底辺層に近いところにおくことをねらいとして、地方分権化を急速に進める政策が国家により採用された。サービスの資源は外国援助に頼らざるを得ず、ドナーによる地方分権化への強力な介入 (特にそのモダリティに関して) が始まった。

タンザニアの地方分権化は、新しいものではなく、独立時から種々の制度化が図られてきた。1977年憲法では、地方分権化の重要性がうたわれており、1982年の地方自治法 (Local Government Act) の制定を受けて、1985年の憲法改正の際には、地方自治体 (Local Government Authority: LGA) の位置付けが憲法上も明記された。このように地方分権化の動きは、最初は民主化を主眼とした内発的なものであったが、1990年代に貧困削減を政府の最重要課題とする政策が始まり、対外債務切捨てに伴う PRS 策定に際しての世界銀行 (以下、世銀) をはじめとするドナーの役割の増大が、大きな影響を与えるようになった。ドナー協調のもとに、現在、地方分権化は貧困削減を優先させるための包括的枠組みとして位置付けられている。タンザニアの政治体制は1992年以降、複数政党制に移行したが、タンザニア革命党 (Chama Cha Mapinduzi: CCM) という圧倒的にドミナントな政党が存在し続けている。

2-3-2 地方分権のための行政整備

(1) 政策および法的措置

地方分権化に大きな一歩を踏み出したのが、1996年に策定された“Local Government Reform Agenda 1996-2000”であった。公式的には現在のタンザニアの地方分権改革は、このアジェンダの策定から開始されたことになっている。これを正式に政府政策書として採択したのが、“Policy Paper on Local Government Reform, 1998”である。この文書は政府の分権化政策が、政治的権限、財政的権限、行政的権限を地方自治体に移譲する“Decentralization by Devolution” (D by D) であることを明確にした。このD by Dでは、中央-地方間の関係を大幅に変革し、地方自治体は中央政府の憲法上定められた全体的な指導のもとに、地方議会が独自に権限を行使することになった。中央-地方間関係は地方自治庁が大統領府、のちに首相府に置かれ（現在は首相府地方自治省 (Prime Minister’s Office Regional Administration and Local Government: PMO-RALG) と呼ばれる）、その担当大臣が地方分権化を推進することとなった。地方自治体に関する諸法令が改訂され、実施の方式は、2000年に開始された法、LGRPによって規定された。先に進められていたRegionの役割縮小は、ここに盛り込まれた。地方自治体はDistrictレベルが中核となり、基本的な社会サービスである初等教育、保健医療、農業普及、村落給水・排水、地方道路などの建設、維持管理に責任を持つことになった。これらのサービスの担当区分とその法的根拠を示したものが表2-5である。

(2) 地方自治体の各レベル

タンザニアの地方自治体の構成は、2層システムと形容されている。これは、議会と行政がセットになった組織が、DistrictとVillageの2つのレベルに存在しているからである。ただし議会はないが常設委員会を持っているレベルとして、村落部ではDistrictとVillageの間にWardがあり、常設委員会は持たないが末端の地域住民組織のレベルとしてKitongoji（複数はVitongoji）がある。都市部では同様にWardがあり、VillageのかわりにMtaa（複数はMitaa）がある。この階層体系を図2-5と図2-6に示す。

地方に存在する行政組織は、国の出先機関を入れると、規模の大きい順に、上から、Region、District、Division、Ward、Village、Kitongojiとなっている。

- 1) このうち、RegionとDivisionは、現在は中央政府の出先機関であり、地方自治体とはされていない。Regionは、LGRP導入以前は住民に対する行政サービスの重要な役割を担っていた。現在、その役割は縮小され、Regionの業務とされているのは、Districtが行政サービス運営を行う際のtechnical backstoppingや、モニタリング、開発計画へのコメント・調整などである。しかしこの業務を有効に行うための人員配置が適切になされておらず、専門家が不足し、ポストの欠員も多いのが現状である。Regionには大統領によって任命されるRegional Commissionerがおり、大統領の政治的代理人としての機能がある。Region事務

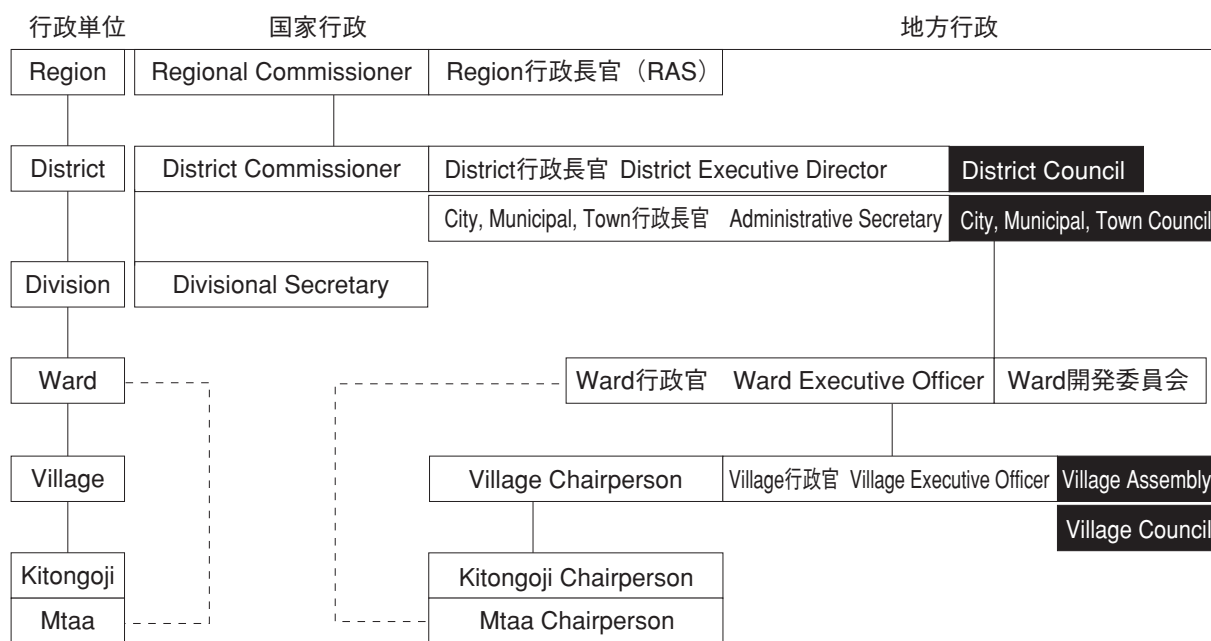
表2-5 LGとセクターについての法的根拠による職務と責務分担

サービス	供給者としての主な責任機関	コメントと法的根拠
初等教育	LGAs	LGAのセクション118と教育法案(2004)に記載されている。しかし、教員人事は並行した手続きがある(教員サービス委員会)。最近の教育方針では学校委員会など最も低いレベルの分権化を強調している。
中等教育	中央政府	教育法案(2004)に記載されているが、LG法に特定の該当箇所はない。しかし、LGAは中学校の建設の役割も担っている。中学校に対する資金手当てがなされなくても、ローカルな優先度は高いことがしばしばあるからである。
基礎・予防保健	LGAs	地方分権化された機関に対し、LGA常設委員会の役割を明確にする必要がある。
病院	LGAs (Districtの病院)	国家保健法(2004)はDistrict以下の病院の全医療施設の責務がLGAにある旨を記載している。しかし、LGAの機構と並行して既設の医療審議会が機能している。
水の供給	都市部：独立の機構 農村部：主にLGAs	<ul style="list-style-type: none"> 都市と地方における新水資源資本投資の履行は中央政府に大きく依存している。 水資源政策は利用者と民間セクターに権限委譲することをねらいとしている。 都市の給水委員会といくつかの利用者組合は水供給のマネジメントを、LGAと並行して行っている。 Regionの指導ユニットはLGAを適切にサポートするためRegion行政と並行して設立された。
下水・衛生	同上	
固形廃棄物	LGAs	特筆すべき法的課題はないが、LGにおけるキャパシティの不足；法律の執行力、廃棄物処理を管理する技術的キャパシティ、持続的なサービス提供のための利用者負担の問題がある。
道路	全District道路と支線道路、都市部自治体(町、市)における全道路	資金調達と技術的キャパシティが主な問題点。政府がDistrictの道路を調整するためのRegion道路審議会を設置したいと考えている。新道路法の関係でいくつかの法的課題がもたげられている。
農業普及	LGAs	CGとLGの間にある分担に関する主な法的課題はない。しかし、7,000人もものスタッフの中央からLGAへの移管は他のセクターに比べると遅れをとった。LGAのサービスデリバリー能力は限られており、公的セクターと民間セクターの仕事の分担は未確定のままである。民営化と公的資金の農民グループによる活用は、調達と資金運営の法的基礎における課題を発生させている。

LGA：Local Government Act、LGAs：Local Government Authorities

出所：Dege Consult et al. (2007d) p. 9 (Steffensen, Tidemand and Mwaipopo (2004) op. cit より抜粋。)

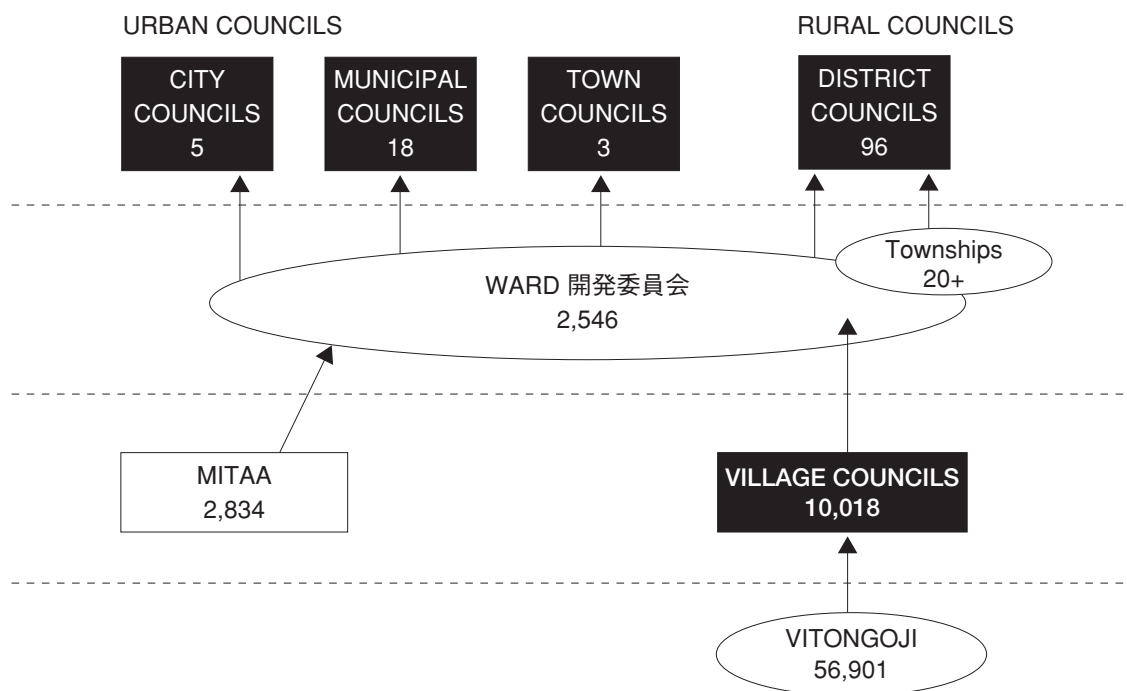
図2-5 タンザニアの地方行政機構図



注：墨塗り箇所は議会を持つ地方自治体（Village Assemblyは議会のみ）。

出所：United Republic of Tanzania (PO-RALG) (2002), (2006), および2006年11月のタンザニアにおける現地調査より筆者作成。

図2-6 タンザニアの地方行政機構とその数（2004年）



注：墨塗り箇所は議会を持つ地方自治体

出所：Dege Consult et al. (2007d) p. 12.

所にはRegion行政長官（Regional Administrative Secretary: RAS）に率いられる少数のスタッフが置かれている。

Divisionは、植民地時代はしばしばエスニック集団を基準としてつくられていた区割りで、元の首長領という性格が強く、下級裁判所や郵便局などがDistrict事務所近くによく置かれていた。現在はDistrict Commissionerを代表する一人のDivision長（治安維持を任務とする）と2～3人の補助員がDistrict事務所にいるだけで、国の出先機関として、Regional Commissioner－District Commissioner－Divisional Secretaryとつながる統治ラインの末端を担っているが、重要性はほとんどない。

2) 次に地方自治体と呼ばれる自治体側の各層であるが、最上位にDistrictレベルがあり、村落部にはDistrict Councilがあつて地方自治体を代表する。都市部では、人口による差異で、City Council、Municipal Council、Town Councilと、おのこの別名の自治体がある（図2－5、図2－6参照）。

3) District議会は地方自治法の規定により、District内の各Wardからの選出議員と、District内から国会に選出されている議員、およびこの2つの議員数の3分の1に当たる数の女性議員から構成され、DEDが事務局長を務める。District議会には、財政・行政・計画委員会、教育・保健・水委員会、経済・労働・環境委員会の3つの常任委員会がある。これら常任委員会は、Districtが作成する条例案を審議し、最後に財政・行政・計画常任委員会が承認した後にDistrict議会全体に提出される。また議会の決定の実行状況を監督する役目も果たす。このように常任委員会の中でも財政・行政・計画常任委員会は最も権力を持ち、この委員会の委員長はDistrict議会の議長を兼ねるとされるようである（Tidemand, 2004）。

DEDはDistrict行政のトップであり、Districtの住民に対して行政サービスを提供する非常に重要な権限と責任が与えられている。行政長官の下には、人事、管理、計画、財政、会計、土木、教育、文化、保健医療、農業、畜産などの部局が設置されている。

4) Districtの次に位置するWardには、議会はないが、Districtの下部機関として事務所があり、Ward行政官（Ward Executive Officer: WEO）が常駐している。しかし他の事務員はいないし、独自の歳入も持っていない。Wardは、次のレベルに位置するVillageが4～5つほど属するサイズの地域を通常占めている。このレベルの重要性は、Ward開発委員会（Ward Development Committee: WDC）が存在することで、参加型の開発計画作成の際に、Villageの開発計画を審査し、上位のDistrictの開発計画の中にも含めるためのアドバイスを行う機能を果たしている。Ward開発委員会のメンバーは、そのWard内に存在するすべてのVillageの代表である各Village Chairpersonと、そのWard選出のDistrict Council議員からなり、同議員がその議長を務める。決定権を持つのはこのメンバーだけであるが、通常このWard開発会議には、Ward行政官の他、Villageの行政官（Village Executive Officer）も出席し、その他議題によって技術的知識を持つ人々、例えばWard内の初等学校長、中等

学校長、農業普及員、保健補助員、教会指導者、イスラムの教導士、CCM指導者などが出席を求められる。年に3回ほど定例会を持ち、その他緊急事項があるときは随時集まる。WardはこのようにVillageレベルの開発計画をまとめあげてDistrict開発計画との整合性を確保するための重要な機能を果たしているのであるが、DistrictとVillageとを結ぶための、その中間結節点としての存在は、行政組織としては弱いままである。現在のWardは、Ward開発委員会の議長（同時にDistrict議会議員）の個人的リーダーシップに多くを負う形にとどまっており、サービス・デリバリーの中核として、常駐の事務員をおくなど、行政上もっと強化する必要があるのではないだろうか。なお都市部でもWard地区開発委員会がつくられており、村落部におけるものと同じ役割を期待されている。

- 5) 次にVillage（スワヒリ語ではKijiji）であるが、ウジャマー村政策の際には、農村開発の中心的機関として整備され、機能が強化されてきた経緯がある。Villageの最高機関は18歳以上の男女全員をメンバーとするVillage Assemblyであるが、日常の業務にかかわる機関としては、15～25人で構成されているVillage Councilがある。Village Chairpersonがその議長で、最近地方公務員としてはっきり位置付けられたVillage行政官がその書記である。Village議会のメンバーは、Villageの下部機構である各Kitongojiの長、およびVillage Assemblyで選出される何人かの議員、それに女性枠で全議員の4分の1以上となるよう人員を補充して、通常25人のメンバーを擁する。Village議会はすべて、Villageの資源管理、Villageの住民の自発的活動の承認、共同作業（道普請など）の人員動員、参加型の開発計画策定など、住民の生活を守る活動に責任を有している。Villageとしてその名をDistrict議会に登録することを義務付けられており、1999年制定の「村土地法」によって、Villageの区域内の土地の配分権と利用権を与える権限をVillage議会が持つことが明記された。当該Villageの独自の規約を制定することができると地方自治体法で定められており、これを遵守させる権限を持つなど、村民の代表としてVillageの行政をつかさどっている。
- 6) 一党制の政治体制をとっていたときには、CCMの末端組織として、10軒組というものがあり、住民を10軒ずつ1組にして、組長（Balози）をおいていた。複数政党制に移行したとき10軒組や組長制は廃止されたが、これに代わる行政の最末端のレベルとして、Kitongojiがつくられ、それは約20～70世帯ごとにVillageをいくつかのKitongojiに分けるという形で1993年頃より徐々につくられた。一般にVillageの世帯数は300～500世帯ほどであるから、一つのVillageはだいたい10ほどのKitongojiに分けられている。Kitongojiの長は職権でVillage議会の議員になる。

(3) 地方自治体の公務員制度と、人事に関する権限

地方分権化がDevolutionの形で実施される際に、大きな要素は、財政の分権と人事の分権であるが、財政については、次の項で詳しく述べることにし、ここではまず人事のシステムと問題点を説明する。

1998年のPolicy Paper on Local Government Reformでは、地方自治体の活動に従事する公務員は、みな地方自治体すなわちDistrict Councilによって雇用されるとされ、District Councilがそれら公務員の雇用、配置、昇進、解雇の権限を持つと定められた。しかし給与や手当の均一化を図る必要が痛感され、人事についての問題が再検討されるようになった。

以前は中央政府の雇用する公務員と地方自治体の雇用する公務員は、双方とも中央で管理しながら制度として別立てであったが、2002年の公務員法（Public Service Act）の改訂によって、一つの公務員制度に統合された。これは地方自治と逆行するような印象を与えるが、上記の給与や手当の一元化の問題があったからで、管理する主体は中央政府と地方自治体にはっきり分けられたのである。ちなみに地方公務員のうち、初等学校の教員が大多数を占める。2006年の段階で、全公務員数32万6,829人に占める地方自治体公務員数は67%にのぼっており、そのうちの70%は教員である。

表2-6 中央・地方別公務員数と地方自治体公務員の割合

年	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
中 央	108,363	101,074	97,146	92,393	92,951	91,407	90,928	92,436	90,706	91,950	97,775
R e g i o n	24,119	22,667	19,192	16,637	10,172	9,776	10,188	10,302	10,064	9,835	9,481
地 方 自 治 体	163,255	163,297	156,842	155,397	169,825	168,490	177,812	189,979	187,149	204,606	219,573
合 計	295,737	287,038	273,180	264,427	272,408	269,673	278,828	292,717	287,921	306,391	32,829
L G の 割 合	55%	57%	57%	59%	62%	62%	64%	65%	65%	66%	67%
地 方 教 員					110,116	109,879	116,713	116,801	126,744	144,286	154,186
LG雇用者中の教員割合					65%	65%	66%	61%	67%	70%	70%
L G の 非 教 員					59,169	58,611	61,099	73,178	60,405	60,320	65,367
非教員成長率					-0.9%	4.2%	19.8%	-17.5%	-0.1%	8.4%	

出所：Dege Consult et al. (2007d) p. 23.

ただすべての地方自治体の公務員がDistrict Councilによって任命、管理されるかという点では、そうではない。2002年の改訂では、どこまでDevolutionを行うかという点では、試行錯誤の結果、DEDは大統領による任命、Districtの各局長（Department Director）は、中央政府のPMO-RALGによって任命、管理されることになった。これは中央-地方の権限をめぐる綱引きがあったことをうかがわせる。しかし他の地方行政官は、以前のようにLine-Ministryからの出先ではなく、District Councilのもとに雇用委員会（Employment Board）が設立され、これによって選抜、任命される。また初等教員については、任命権は教員サービス局長（Head of the Teachers Service Department）が保持することになっている（Dege Consult, 2007d, pp. 24-25）。

DistrictのDirectorレベルの人事権が地方自治体ではなく、中央政府の権限とされたことは、純粋なDevolutionの理念が実態として大きく変更されたことを意味している。また教員や医療関係者の任命に中央政府がある場合に介入できる権限を与えたことも、この意味での変更である。しかし圧倒的な人材不足の条件の中で、専門資格を持つ人材を獲得する困難性が、このような現実への対応を必要としているという議論（Dege Consult et al., 2007d, p. 27）にも納得がいく。ま

た中央政府がその意思を貫徹させたいとする政治的意図が、こうした変化に反映していることも事実であろう。

Districtと中央政府とを結ぶ位置に存在するRegionの権限を大幅に削減したことにより、District相互間の協調関係を保つための仕組みがますます重要になってきている。タンザニア地方自治体連合（Association of Local Government Authorities of Tanzania: ALAT）はLGRP発足以前の1984年に創設された組織であり、現在はすべてのDistrict Councilと都市部のCity Councilなど114の自治体がメンバーとなっている。その役割は、自治体の意向を中央政府の政策策定に反映させる活動のほか、立法への提言、分権化改革に関する啓蒙、情報共有を行っている。District単位で活動が分断される恐れのある、広域的な開発を可能にするためにも、ALATのようなDistrictを超えた機関の役割には大きいものがあるが、現状では、ALATの活動は限られたものにとどまっているようである。

2-3-3 財政上の分権化の進展と地方の開発計画策定プロセス

(1) 地方自治体の収入構造

財政の地方分権化は、主として支出構造の変化のほうに顕著に現れているが、ここではまず収入構造のほうから見ていきたい。タンザニアの地方自治体の財政収入は、中央政府からの交付金が圧倒的に多いことが特徴である。しかもその傾向は、地方分権化が進んでからさらに強まっている。これは、自己財源の中で大きな割合を占めていた開発税（Development Levy、成年住民一人ずつにかける地方税）が2003年に廃止されたことが大きな原因である。その他、市場税、家畜税などの地方税も同時に廃止された。廃止の理由として、政府は税収額に比べて徴収コストがかかりすぎることを挙げたが、このため地方でいくつかの活動が停止に陥っている。自己財源

表2-7 地方自治体の財政収入財源

年	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
100万TZS					
地方交付金(一般目的交付金を含む)	201,119.0	247,027.3	313,872.7	386,767.8	452,831.2
自己財源	51,200.2	57,740.2	48,343.6	42,871.4	49,291.0
地方借入金	50.0	225.0	442.5	250.5	1,495.9
合 計	252,369.2	304,992.5	362,658.8	429,889.7	503,618.1
地方財源割合 (%)					
地方交付金 (一般目的交付金を含む)	79.7	81.0	86.5	90.0	89.9
自己財源	20.3	18.9	13.3	10.0	9.8
地方借入金	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：データは地方自治体からの報告を反映。2003/2004までは自己財源及び借入金のデータは西暦年による区切り。2004/2005までの借入金データはLGLB（地方自治体借款委員会）の報告、地方交付金は財務省の報告を基に表示。合計額は四捨五入により、表上のデータの合計と違う可能性もある。

出所：Local Government Fiscal Review 2006 (Dege Consult et al. (2007d) より抜粋)

表2-8 地方自治体の自己財源徴収額

(単位：100万TZS)

年	2002	2003	2004/2005	2005/2006
開発税（個人課税）	11,368.7	3,205.4	0	0
固定資産税	3,547.9	3,134.7	4,208.1	4,857.2
作物・家畜税	9,251.3	9,017.5	11,375.5	10,862.3
サービス税	9,260.7	7,786.6	10,681.8	11,733.7
土地賃貸料	567.1	654.6	571.9	770.7
認可・手数料	11,648.2	12,134.1	5,462.7	1,008.9
公共料金	5,525.9	5,179.2	6,338.0	12,611.6
その他	6,570.3	7,231.6	4,233.6	7,446.6
合計	57,740.2	48,343.6	42,871.4	49,291.0

出所：LG Fiscal Review 2006（Dege Consult et al.（2007d）より抜粋）

の縮小は、地方自治を強化し、開発へのオーナーシップ意識を増大させるという目的からは逆効果であろう。2005/2006年において地方自治体が中央からの交付金に依存する率は89.9%に達しており、2001/2002年度には20.3%であった自己財源が2005/2006年度には9.8%に減少している。廃止される前の2002年の開発税収入実績は、地方自治体の自己財源の約20%に達していた。

2004年までは、地方自治体への政府交付金は、中央政府より、当時の6区分に基づき、教育、医療、水、道路、農業の5つの国家が指定した優先分野および地方自治体事務への給付という6分野へ、毎年の交付がなされてきた。しかしこの配分方法は、透明度が低く、歴史的に優遇されてきた地域へより多くの人員を与えることになっていたことが反省された。この方式の改訂にあっては、米国のジョージア州立大学の勧告が大きかった。同大学は、政府による援助は経常交付金の算定基準として、数式（フォーミュラ）に基づくことを勧告したが、これがその後、地方交付金の理念として取り入れられることになった。

タンザニアの予算体系は、経常予算と開発予算とに区別されてきたが、この区別は地方分権化のもとでも維持されている。開発予算はこれまで常に外国あるいは国際機関の援助によるものが圧倒的に多かったが、近年は経常予算に対する援助資金の額が増大しているのが特徴的である。

開発資金であれ、経常資金であれ、最近のドナーによる援助協調は国家予算の作成に大きく反映されており、援助協調の場が正式につくられてきた。貧困削減を主課題とするドナーの支援は貧困削減財政支援（Poverty Reduction Budgetary Support: PRBS）の導入によって、地方自治体改革も含まれるようになり、LGRPの実施に向けてコモンバスケットが導入された。タンザニア政府とドナー間の調整の目的で、合同政府ドナー諮問フォーラム（Joint Government-Donor Consultative Forum）およびコモンバスケット運営委員会（Common Basket Fund Steering Committee）が設置されており、地方自治体改革プログラムについて、かなり立ち入った議論がなされている。

(2) 開発計画策定の分権化

予算請求の裏付けとなる地方自治体の開発計画策定は、誰がどのように行っているのか、とい

う点をここではできるだけ明らかにしたい。計画策定は分権化政策以前は、いわゆるトップダウンの方式で、さらにいえばドナーの援助政策から導きだされた、ドナー策定の開発計画という色彩が強かった。これに対しては受益者のニーズに必ずしも合致していない、地域の固有性を考慮せず画一的な開発を押し付けてしまう、多くの場合、保守管理を現地組織が行うのが難しい、あるいはコストが高すぎ、後の財政支出を賄いきれない、技術水準が現地に存在しないほど高度すぎる、などの声が上がっていた。この方式を現場の要請に合わせやすい、ボトムアップの計画策定に変えていくというのが、地方分権化の大きな理由であった。

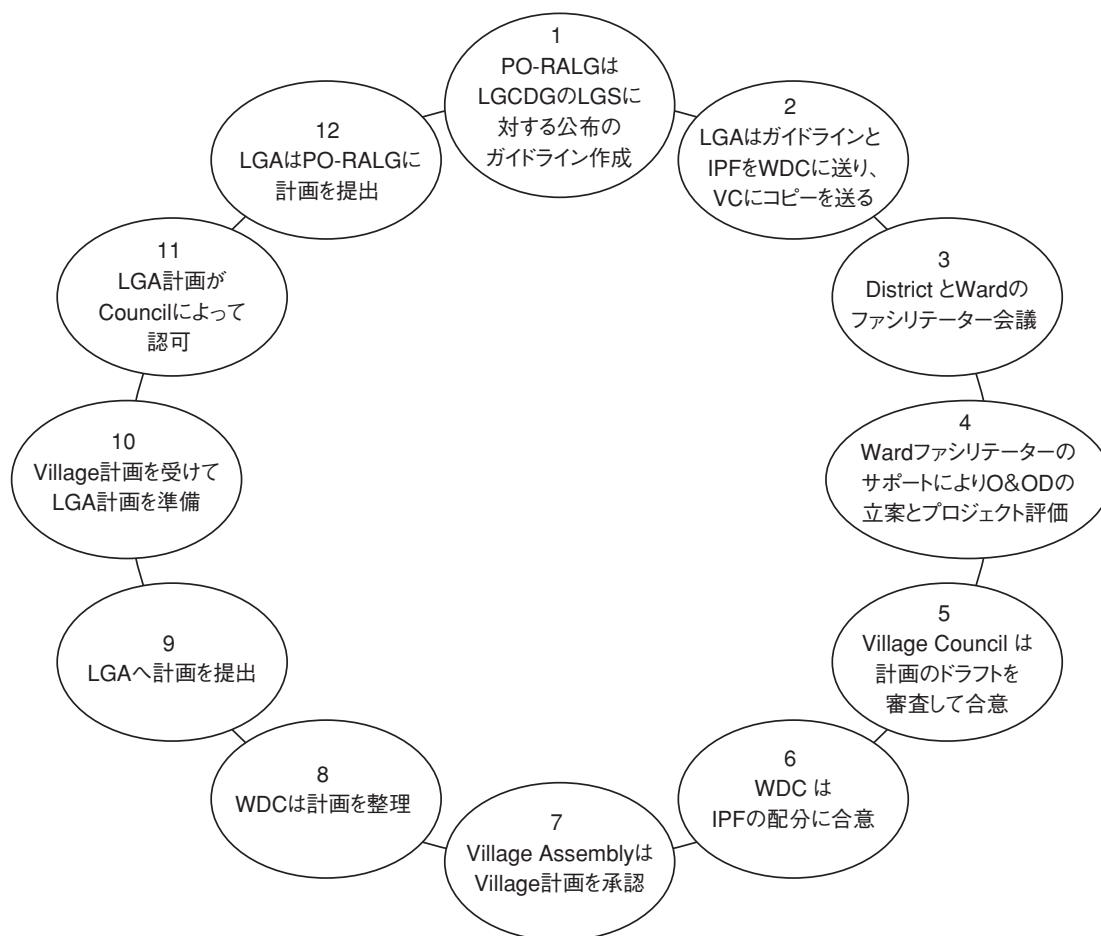
このようにボトムアップの計画策定を行うには、住民参加の方式を構築する必要があるが、これはいうよりも行うことは簡単ではない。住民は身近な事柄には精通していても、周りの世界にない、より広域的な、また技術的により精巧な事柄を知ってはいない。貧しい住民はそれだけ日常生活を送るのに手一杯で、より広域で自分との距離がある事柄に無関心か、会合に出席する時間がない。また住民の中の有力者に貧困層の人々が立ち向かえず、いわゆるエリート・キャプチャーが起りやすいなど困難が多い。しかし、それにもかかわらず、住民参加が期待を持って語られるのは、外部からの資金援助があまりにも無駄な計画を推し進めてきたこと、異なる事業間の整合性がないこと、外部の専門家が立ち去ってすぐ瓦解するプロジェクトが多いこと、開発事業に対する Ownership を育成する必要が痛感されてきたことなどがより重要であると考えられるようになったからである。

こうした考慮から採用されつつある計画策定の分権化は、具体的にどのような変化をもたらしてきているのであろうか。権限の Devolution により、開発の拠点が住民により近くなったというだけで住民のニーズに合ったサービス・デリバリーがなされるようになったのだろうか。このような観点から、タンザニアで採用された「計画の分権化」を見ていくことにしたい。

基本的には、地方自治体の開発計画策定は、ボトムアップを基本とするような方式に改訂されたといってよい。また予算編成プロセスもボトムアップ・プロセスが採用されている。ただし、中央政府は地方行政庁を通じて守るべき方針 (Guideline) や予算額上限 (Ceiling) などを前もって地方自治体に示し、このガイドラインに沿っていないと考えられたときは上位に上げるべき計画としては採用されないとする権利を留保している。この方式をプランニングサイクルとして PMO-RALG によって作成された図を次の図2-7によって示す。

村落部では、このサイクルは、District について Ward のレベルにカスケード方式で住民の中から選ばれたファシリテーター (促進者) を通じて、Village レベルでの開発計画 (Village Plan) を参加型方式で作成させるところから始まる。Village レベルの計画作成は、Opportunity and Obstacles for Development (O&OD) と呼ばれる、最近導入しつつある方法をとるべきことを地方自治庁は勧告しているが、まだこの方法が導入できない Village では、主体的参加型農村調査法 (Participatory Rural Assessment: PRA) などの可能な参加型方法を使って作成してよいことがうたわれている。その結果を Village 議会が審査し、案として上位の WDC に送る。その承認を得た上で、Village Assembly で案を決定し、再度 Ward に送り、WDC が管轄下の Village 開発計画をまとめた後、District Council に開発計画案を送付する。District Council はこれを予算案と

図2-7 LGA計画プロセス



IPF：Indicative Planning Figure

- 注：1. VillageはここではMtaaと同等に、またLGAはDistrict/Urban Councilとして表記している。
 2. LGAの現在の計画サイクルにこのプロセスは基づいており、既存の参加型計画手法を利用している。この図は政府参加型計画手法として選ばれたO&ODの利用を前提としているが、O&ODを利用していないLGAでは独自の手法で行っている。

出所：PO-RALG, LGCDG Planning Guidelines for Villages and Mitaa (2004).

して作成し、Regionにコメントを要請した後、議事として審議の末、この案を採用したならば、国の地方自治庁にこれを提出する。以上の手続きは、都市部でも同様に、Mtaaを最下部として行われる。以上のようなプロセスについては、現実には画一的に行われているのではないといわれ、地方自治体の間で大きなばらつきがあるようである。実際の資金量に比較し、過大な見積もりに基づいた予算が編成されがちであることが指摘されている。いずれにしても、トップダウンとボトムアップとの結節点に位置するDistrictの行政部およびDistrict Councilには、両者の調整に関して大きな負担がかかっていることは間違いない。

開発予算に関しては、Districtが独自に配分分野とその配分割合を決定できる資金が、地方政府資本開発交付金（Local Government Capital Development Grant: LGCDG）の名で2005年に創設された。これは一種のバスケットファンドで、マルチセクターに使用できる交付金である。これはセクターごとの予算がDistrictに下りてくる際にDistrictが裁量できる自由度が少ないのに比

べて、Districtが自由に使える資金であり、Devolutionを財政の面で確立するものとして、2005年1月に創設されたのである。この交付金の特徴は、①全自治体を対象とする、②中央からの配分は算定方式に基づく（formula-based）、③自治体のパフォーマンスによる配分調整の仕組みを取り入れている、④人材能力向上政策と関連付けられている、との4点が挙げられている。世銀が以前から行ってきた地方自治体支援プログラム（Local Government Support Programme: LGSP）はこのLGCDGに統合された。中央政府からの交付金算定については、LGCDGのみに限らず、初等教育、保健医療、農業、地方給水、地方道路の分野と、一般目的交付金（General Purpose Grant）は、それぞれ独自の算定指標に基づく資金配分が、2004/2005年度より始まっている。

(3) 地方自治体の支出構造

ここでは、地方分権化の地方自治体の実際の支出構造を検討する。

支出の自治という観点からは、前に述べたように、2004年以後の開発税廃止などにより、自主財源は縮小し、自主財源が全税収に占める割合は、2005年度で19.4%と低い水準になっている。しかし自主財源でなくても、交付金に支出条件が付いておらず、自由に使えれば自主性を保っているといってもよいという議論がある。この意味で、Districtに支出の裁量をまかされたLGCDGの創設は自主性を高めるものとして大きな意義がある。

地方自治体の経常支出を分野別に見たものが、表2-9である。

表2-9 地方自治体のセクター別経常支出総計

年度	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2005/2006 LGAFS
100万TZS					
教育	170,242.4	202,239.5	245,945.4	307,321.6	298,913.0
保健医療	43,684.8	48,856.3	63,574.1	75,324.7	70,457.9
農業	7,691.2	12,059.2	13,939.1	18,305.1	10,632.3
道路	3,613.6	4,307.8	4,991.9	5,981.0	9,852.4
水	6,762.2	7,993.7	11,215.2	13,030.5	11,500.0
その他	72,998.5	87,202.3	90,223.9	115,029.4	89,548.6
合計	304,992.5	362,658.8	429,889.7	534,992.2	490,904.3
全体に占める割合(%)					
教育	55.8	55.8	57.2	57.4	60.9
保健医療	14.3	13.5	14.8	14.1	14.4
農業	2.5	3.3	3.2	3.4	2.2
道路	1.2	1.2	1.2	1.1	2.0
水	2.2	2.2	2.6	2.4	2.3
その他	23.9	24.0	21.0	21.5	18.2
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

TZS：タンザニアシリング

注：ここで報告されているLGA会計統計は実際の地方支出（LGAによって報告されるもの）を反映したものである。2005/2006年のLGA会計統計が利用可能になる前に助成金によるセクターごとの支出は予算会計とほぼ同額としている。その一方で他の支出は自己収入、借入、行政助成金と一般目的交付金（General Purpose Grant: GPG）からの支出に含まれている。

出所：Dege Consult et al. (2007d) p. 15（PMO-RALGと財務省の資料に基づき算出）。

この表が示しているのは、教育と保健医療の2分野で、約75%の支出を占め、比重が大きいことである。この理由としては、初等学校教員と医療に従事する人員の数が多く、その給与部分が数値を押し上げていると考えられる。

前に述べたように、セクター別経常支出の中央政府からの交付金には、フォーミュラを使った算定基準により配分されるようになった。ここにそのセクター別の配分算定基準を表2-10に示す。なおこのフォーミュラの比率は試行錯誤の過程にあり、農業普及の項は、最近、Villageの数80%、農村人口10%、降水指数10%と改訂された。

表2-10 セクターブロック交付金 (formula-based)

対象セクター	配分算定基準
初等教育	通学年齢の子供数：100% (+特別校のために確保された金額)
保健医療	人口：70% 貧困層数：10% District 医療車両走行延長経路：10% 5歳以下幼児死亡率：10%
農業普及	Village 数：80% 農村人口：10% 降水指数：10%
水	均等配分：10% 非受益者数：90%
地方道路	道路ネットワーク延長：75% 道路用土地面積：15% 貧困層数：10%
一般目的交付金	定額：10% 全Village 数：10% 全人口：50% 農村人口：30%

出所：Dege Consult et al. (2007d) p. 17.

次に開発予算に計上される分野別交付金について、どの分野へどのくらいの割合が実際に交付されたのか見てみよう。

2005/2006年度のマルチセクターへの交付であるLGCDGが開発交付金全体に占める割合34%は別項目として一つにくくってあり、最大である。ほかに19%を占める教育が大きい。保健医療はそれほど大きくなく6%で、むしろ道路と水が8%、7%とこれを上回っていることが分かる。農業は6%、その他が20%である。実際の交付額合計は約1,006億シリングで、これが開発予算合計1,411億シリングに対する割合を計算してみると、71%となり、30%近く減額されている (LG Fiscal Review 2006による)。

表2-11 地方自治体開発会計に対する中央政府からの分野別予算額と実際の交付額
(2005/2006会計年度)

(単位：100万TZS)

予算項目	予算案 (年間)	実支出額 (年間)	項目の支出割合 (%)
LGCDG	25,874.9	34,493.4	34
教育	25,614.6	18,585.0	19
保健医療	6,564.4	6,044.2	6
道路	10,698.9	8,479.1	8
水	11,704.2	6,511.5	7
農業	9,051.6	6,422.4	6
地方行政	5,121.4	3,028.6	3
タンザニア社会活動基金 (TASAF)	12,411.0	2,390.1	2
その他	34,047.6	14,647.5	15
合計	141,088.7	100,601.7	100

TZS：タンザニアシリング

出所：LG Fiscal Review 2006 (Dage Consult et al. (2007d) より抜粋)

表2-12 地方自治体のLGCDGによるセクター別支出

セクター	プロジェクト数	価額 (10億TZS)	セクターの支出割合 (%)
教 育	941	14.9	43
保 健 医 療	290	4.7	14
水	150	2.7	8
道 路	203	4.3	13
農 業	100	2.0	6
そ の 他	272	5.4	16
合 計	1,956	34.1	100

TZS：タンザニアシリング

出所：LGSP Semi-annual Report July 2006 (Dage Consult et al. (2007d) p. 21 より抜粋。)

LGCDGから実際になされた支出を表2-12に見てみよう。2006年7月のLGSP Semi-annual Reportによれば、2005/2006年度の分野別の支出は、教育43%、保健医療14%、地方道路13%、水供給8%、農業6%、その他16%となった。この結果から見ると、LGCDGの配分は、教育、保健医療、地方道路に多く支出されたことが分かる。またこのレビューによれば、地方自治体での予算執行率は64%という低率にとどまったと報告された¹⁹。これはサービス・デリバリーの面でかなり重大な課題を残したといえる。

2-3-3 (3) で述べたように、LGCDGの創設と同時に、2005年には、地方政府能力強化交付金 (Local Government Capacity Building Grant: LGCBG) が創設され、地方自治体がこの支

¹⁹ JICA タンザニア事務所からの通信「タンザニア国地方政府改革プログラム (LGRP) の進捗状況」、2007年7月3日付け。

出について計画、使用する権限を与えられた。中央政府はこの資金を創設することによって、予期された地方自治にかかわる人的能力不足に対処しようと考えたのである。この資金はLGCDGの額に比例して各地方自治体（Districtなど）に交付される仕組みで、その使用目的と算定基準を表2-13に示す。

表2-13 地方政府能力強化交付金（LGCDG/LGSP）内訳

使用目的	予算割合（％）
県議会議員、スタッフの能力開発	最低50％
技術援助およびその他の能力開発	15％程度
専門性向上のための訓練	最大15％
設備改善	最大20％

出所：Dage Consult et al. (2007d) より抜粋

表2-11からわかるように、分野別の開発資金の実際の交付額は、予算をみな下回っている。LGCDGだけは例外的に大幅に上回っている。これは、地方自治体が資金を使うのにあたって、用意が追いつかず引き出せなかったことを示すものと思われ、受け皿としての地方自治体の態勢がまだ整っていないことをうかがわせる。ただしこのうちのどの程度が中央政府側の原因によるものであるかは定かではない。

2-3-4 事業（サービス）実施の分権化

この項では、事業（サービス）実施の面に焦点を絞り、本研究会の検討課題として設定された、(1) 初等教育、(2) 保健医療、(3) 農業普及の3分野のサービス・デリバリーに地方分権化がどのような影響を与え、またどのような長所と欠点を持ち、どのような点が改善項目として残されているかという問題点を検証するのが目的である。

(1) 初等教育

初等教育は、上記の3分野の中で、最も分権化が早く、スムーズに行われ、その成果も見べきものがある分野であると結論できる。これは、ある意味では初等教育が住民にとって最も優先度が高いサービス分野であり、また学校という区割りがはっきりした末端単位を持ち、その公共性について住民もよく理解でき、就学率、進学率、教室生徒比率、教師生徒比率など達成度も検証しやすい尺度を持つことの有利さがあるからだともいえる。しかし教育内容を含めた達成度（outcome-base）で見た場合、その検証は違った結論も導き出されるかもしれない。

タンザニアでは、いち早く1977年までに全児童に初等教育を受けさせるというムソマ（Musoma）宣言を1974年に政府の方針として発表し、全土にわたる小学校建設が国家の緊急活動として始まった。これがタンザニアでのいわゆるUPEの開始であり、1990年代の貧困削減政策によって始まったものではない。

1966年から1976年までの間に、初等学校の生徒登録数は3倍に増え、1967年から1981年までにさらに3倍増えた。1981年の総就学率は97%に達し（学齢児童にあたる7歳から13歳までを取ると70%）、うち女性の割合は47.7%であった（Buchert, 1994, pp. 112–113）。世銀の報告書で見た統計でも、1980年の総就学率は93%となっており、タンザニアのような低所得国がこのような成果を上げたことは、いかに国家が初等教育を重視して、その拡充に全力を上げたかを物語るものである。また成人識字率向上にも力を入れた結果、非識字率人口は1985年で44%（男性29%、女性57%）と低下している（World Bank, 2001a, pp. 329–330）。

1986年に始まる構造調整政策によって、経済自由化が始まり、政府予算は厳しく削減され、特に教育予算は削減の対象として大きく、教育に支出される経常予算が全政府経常予算に占める割合を、1981/1982年の12%から1985/1986–1989/1990年度の期間には6%に減らざるを得なかった。この影響は総就学率の減少となって直ちに現れ、1990年には70%、1994–1996年平均で66%にまで減少した（上記、Buchert, 1994, p. 148およびWorld Bank, 2000/2001, p. 330）。この減少の大きな理由は、初等学校の授業料（user-fee）の導入であったことは明らかである。

1990年代になって、構造調整政策に伴う政府支出の急速な切り下げの弊害が明らかになり、初等学校の授業料の再無償化の措置がとられたのが2001年であった（Dege Consult et al., 2007d, p. 32）。この年があたかもUPEの始まりであるとするような書き方の報告書もあるが、前に述べたように、歴史的には1977年であるとするのが正確である。タンザニア政府は1996年に教育セクター開発プログラム（Education Sector Development Programme: ESDP）を作成、教育についての公共サービス・デリバリーを強める政策を推進することを発表した。

タンザニアにおいては、初等教育と成人教育は地方自治体の責任、中等以上の教育は中央政府の責任と、はっきり区分けされているが、双方とも基本的には教育・職業訓練省の管轄のもとにある。しかし初等学校の建設と運営、人事は地方自治体が責任を持つ。新しい方針として、初等

表2-14 初等教育—学校数

年	2002	2003	2004	2005	2006
学校数総計	12,286	12,815	13,689	14,257	14,700
政府管轄の基礎小学校	12,152	12,649	13,533	14,053	14,440
その他の基礎小学校	134	166	156	204	260

出所：Dage Consult et al. (2007d) より抜粋

表2-15 初等教育—教員数

年	2002	2003	2004	2005	2006
教員数総計	112,860	115,340	121,548	135,013	151,882
政府管轄基礎小学校教員	112,109	114,660	119,773	132,409	148,607
その他の基礎小学校教員	751	680	1,775	2,604	3,275
教員/生徒数比	1 : 53	1 : 57	1 : 58	1 : 56	1 : 52

出所：Dage Consult et al. (2007d) より抜粋

学校にすべて学校委員会 (School Committee: SC) がつくられることになった。このSCはいわばコミュニティ組織というべきものであるが、その役割は大きく、下位自治体および校長の協力のもとに、学校ごとの計画、予算作成、四半期ごとの報告書を作成し、District議会およびRegion行政に提出する義務を負っている。各学校は開発交付金口座と給与以外の経常支出（生徒数一人当たり10ドル相当が基準）口座と2つの口座を開設し、中央政府からDistrict行政を経て直接その口座に交付金が振り込まれるという制度が創設された。2000年代に入ってから的小学校数の増加はめざましく、政府管轄の基礎小学校 (Shule ya Msingi) の数は2002年に1万2,152であったものが、2006年には1万4,440となっている。政府管轄でない小学校は2002年に134であったものが2006年には260とこれも増加している。教員数は政府管轄の基礎小学校では、2002年に11万2,109人であったものが2006年には14万8,607人に増え、その他の基礎小学校では、2002年に751人であったものが2006年には3,275人に増えている。

次に初等教育についてのサービス・デリバリーの実状について、(a) effectiveness (地方の独自性に合ったサービス、ニーズの反映)、(b) efficiency (効率性)、(c) accountability (住民へと上位政府への説明責任・透明性) の3点について検討していくこととする。

(a) effectiveness

住民の初等教育に対するニーズは非常に高く、これを満たすため、総就学生徒数の増加を見込んだ開発が見込まれている。2001年の総就学生徒数を想定484万2,875人とし、2006年には771万240人に増加すると、初等教育開発計画 (Primary Education Development Plan: PEDP) では想定されていた (実際には2001年の数は488万1,588人、2006年には795万9,884人、2007年には831万6,925人となった) (United Republic of Tanzania, 2001, p. 28)。このため、授業料の無償化を図り、また地域住民の参加を確保するため、SCを設置した。現地視察を行ったKongwa DistrictのKongwa Primary Schoolにおける聞き取り調査 (2006年11月7日) によれば、ここでのSCのメンバーは次のような構成になっている。5つのKitongojiからVillage Assemblyによって選ばれた父兄、当該地域から選ばれているDistrict議会議員、Village議会から2名の代表、校長を含む2名の教員となっている。ここに見られるように、住民の参加がよく確保されており、effectivenessの面では高い評価を与えることができる。

授業料が無償となっても、親は制服代、ノート代などの支出を強いられ、またこの小学校では昼に全生徒に給食を出しているが、その費用は親が出しているということであった。また先生の給与が低いことが、教育の質に影響しているという議論があるが、この小学校では、この年に給料が20%上げられたということであった。

また同日に訪問したBerege Villageでは、PEDPの資金が付いたので、これとマッチさせる費用を出費するかわりに、ほとんどの村民が参加して、煉瓦づくりや労働提供を行ったという (労働提供を行わなかった村人は現金を出した)。これに見られるように、地方自治は教育支援のコミュニーナルアクションを強化し、住民参加の面でよい環境をつくり出している。教室建設のユニットコストの算定は、そもそもコミュニティ参画が前提となっている。

(b) efficiency

効率性についての一番の問題は、これまでしばしば学校建設や教育機材の調達の遅れ、給料などの遅配があったことを受け、それが分権化改革により現状はどうなっているかということが検証されねばならない点であろう。

新しい資金の流れは、中間に位置していた行政の多くの段階を短縮し、小学校ごとの会計に中央が直接資金を振り込む仕組み（Districtによる資金配分措置を経て）の創設により、以前ほど遅滞することがなくなったと見られる。これはまた資金の額を決定するのに、経常費では算定基準がフォーミュラにより自動的に決定される（教育セクターでは生徒数）ことになってさらに促進されたと見られる。また開発資金についても、PEDPというセクターワイドの資金供給の拡大、およびLGCDGというマルチセクターの開発資金の創設により、Villageレベルでの参加型開発プロセスで初等教育の優先度が高いことから、多くの資金が流れることとなったことがefficiencyの増大につながったと見られる。

ただここで、このefficiencyが損なわれる重要な問題があることを指摘しておく必要がある。それは資金を使用した後の事務処理のプロセスの煩雑さである。学校長が決算書をつくってから、それを教育委員会委員長に承認してもらい、Village長およびWard教育調整官（Ward Education Coordinator: WEC）が点検する。この学校報告がDistrict議会に提出され、そこで四半期レポートが、種々の統計とともに作成される。さらにこれがRegionの行政官を経て地方自治庁に提出される。この支出のレポートが遅れがちとなるため、それ以後の支払い遅延を招くという悪循環に陥ることがある。レポート作成のプロセスを単純化する必要があるのではないか。

(c) accountability

この項目で問題となるのは、上記のフォーミュラによる資金の流れが、実際には、その額どおりの資金交付となって流れてこないことが多いことである。この原因は中央政府側にあるのか、地方行政側にあるのか、定かではない。流れが速くなったといっても、時期的に早い、遅いがあり得る。2004年のPublic Expenditure Tracking Surveyでは、中央から支出された現金のうち、平均60%前後しか小学校に届いていないことが報告されている。このようなケースはより軽度になったとしても、まだ多くあり得るだろう。資金のソースが、地方自治庁、教育職業訓練省、財務省と分かれていることも支払い遅延の原因になり得るが、これは初等教育だけではなく、他のセクターにも共通していえることである。

accountabilityとしてもう一つ大きな問題は、教育の質に関してである。タンザニアの初等教育の量的な発展は誰が見ても目をみはるような成果を上げているが、質的な向上がなされていない、とする論者は多い。SCも教育の質の問題にはあまり貢献していない。貧しいタンザニアで、小学校は朝と昼の2部教育が多いとか、教科書を1冊3人で使わねばならない（以前はより多くの生徒が1冊を共有していた）とかいうことは仕方がないことであろう。ここで問題にしたいのは、教員の配分に関する地域格差の問題である。地方分権化で地元出身の教員を雇用するインセンティブが自治体側では高まっているが、地理的な僻地では有資格教員がいない、あるいは来てくれないということで欠員、あるいは教員の質の低下を招きかねない状態がある。この問題は中

中央政府が僻地手当などを考える必要を示唆するものである。しかしそれでも初等教育は分権化の成果という点において、住民にとって一番満足できるセクターであるとの結果も出されている（アイ・シー・ネット, 2006, p. 82）。

(2) 保健医療

タンザニアの保健医療事情は、最貧国の中でも、悪いほうに属するのではないだろうか。乳児死亡率は1998年でも1,000人に85人、幼児死亡率は1,000人に136人、妊婦死亡率は10万人に530人、平均寿命は男性で46歳、女性で48歳となっている（World Bank, 2001b）。

保健医療関係のタンザニア政府の基本政策文書は、保健セクター戦略計画（Health Sector Strategic Plan: HSSP）2003－2008年である。地方分権化政策のもとで、地方自治体総合保健計画（Comprehensive Council Health Plan: CCHP）を地方での活動計画としてDistrictが作成することになった。中央政府の管轄下にあるRegionレベルは保健・社会厚生省のもとにあって、Region病院を管理し、またRegional医務官（Regional Medical Officer: RMO）が、下位レベルの監督、technical backstoppingなどで、現在も大きい役割を果たしている。これはRegion病院がタンザニアで今でも医療技術的に拠りどころとなっているからであろう。また医療ではピラミッド型の預託システム（referral system）ができていて、下位で扱えない病気を上位の病院にreferしたり、その反対に上位から下位にreferすることが行われ、Regionの病院はそのリンクの一つとして重要だからであろう。

地方分権化で、Districtレベルがそれより下位の地域の医療サービスや病院、保健センター（Health Centre）、診療所（Dispensary）などを監督し、計画を立て、活動を推進することになった。地方自治体保健行政チーム（Council Health Management Team: CHMT）が設立され、中央政府からの医療ブロック交付金や医療セクター・バスケット交付金（Health Sector Basket Fund）の受け皿となった。

表2－16 施設の種類と所有者

施設	所有形態				合計
	政府	自発的・宗教的機関	公立	私立	
専門病院	6	2			8
Regional病院	17				17
District病院	61	19	1		81
その他の病院		4	8	34	116
保健センター (Health Centre)	300	82	5	47	434
診療所 (Dispensary)	2,788	613	164	843	4,408
合計	3,172	790	178	924	5,064

出所：HMISデータベース（2003）、HIR Section, Policy and Planning Department, Ministry of Health, Tanzania（Dege Consult et al., 2007d, p. 49より抜粋。）

保健医療セクターで重要な点は、数多い種類の医療サービス機関が存在していることであろう。表2-16は、その異なる種類の医療サービス機関の数を表したものである。

一番上の専門病院 (Specialized Hospital) とは大学病院などがここに入り、他でできない高度な医療技術を持つ病院である。ここから下に、Region病院、District病院、他の病院 (私有の病院など)、Health Centre、Dispensary という階層がある。さらに下には Village Health Post というコミュニティの Dispensary があるところも存在する。これらの経営主体も、公有の所が圧倒的に多いが、私有、慈善団体、半公有などがあり、それぞれ特殊な存在形態をとっている。さらに地方では伝統医が多く存在し、公式の医療サービスとは別のインフォーマルな存在として隠然たる勢力となっている。彼らのうちのあるものはいわゆる呪医と呼ばれる者であるが、多くは薬草の知識などを持ち、日本でいえば漢方薬を用いる医者のようなもので、最近ではタンザニア政府もこれを公認して、伝統医としての証明書も出すようになっているが、近代的医学者からは疑問の目で見られている。

タンザニア政府の保健医療関係の予算額を、2004/2005年の時点で見ると、分権化以後にもかわらず、経常予算で65.9%、開発予算で92.1%は、中央政府関係およびRegionに割り当てられている (表2-17参照)。

表2-17 保健医療に関する政府支出総額 (2002-2005年)

(単位: 10億TZS)

	2001/2002年		2002/2003年		2003/2004年		2004/2005年
	予算	実績	予算	実績	予算	実績	予算
経常支出							
AGO	8.97	5.29	6.92	5.53	6.62	10.56	10.12
MoH	61.60	58.99	82.16	72.32	87.47	87.08	138.99
Region	7.06	6.58	7.86	7.82	12.06	11.90	9.68
地方自治体	46.26	46.28	57.66	57.48	66.14	63.77	82.26
経常支出 合計	123.89	117.15	154.60	143.14	172.28	173.31	241.04
開発支出							
MoH	32.07	21.12	34.07	29.03	42.28	41.44	56.69
PO-RALG					0.34	0.34	0.68
Region	2.35	1.28	4.99	2.48	3.19	2.70	9.38
地方自治体	1.70	1.45	1.75	1.70	2.31	2.32	5.02
開発支出 合計	36.12	23.86	40.80	33.21	48.12	46.79	71.77
合計支出	160.01	141.01	195.40	176.36	220.40	220.10	312.81
予算外支出							
コストシェアリング		1.24		1.67	1.67	7.48	7.48
その他外国資金	66.14	79.37	49.25	59.11	68.99	82.79	132.86
予算外合計	66.14	80.61	49.25	60.77	70.66	90.27	140.33
総計	226.16	221.62	244.66	237.13	291.06	310.37	453.15

TZS: タンザニアシリング

注: AGOの国家健康保険基金 (National Health Insurance Fund: NHIF) に対する支出。PMO-RALGのプライマリーヘルスケア (Primary Health Care)、リハビリコストに対する支出 (地方自治体によるリハビリコストもここに含まれる)。バスケットファンドは経常支出にも開発資金にも含まれる。

出所: 2005年 MoH PER データ (Dege Consult et al., 2007d, p. 52より抜粋。)

これは地方自治体の保健医療関係の経費の多くが人件費であることを示している。またこの時点ではLGCDGはなかったので、その創設以後、LGCDGが地方自治体の保健医療開発の主役を担うことになったことを明らかにしているといえる。保健・社会厚生省の経常予算が2001/2002年度の616万シリングから、2004/2005年度1,390万シリングと倍増以上に急上昇したのは、エイズ関係のARV薬や他のHIV/AIDS関係のプログラムが急に膨らんだからであった（Dege Consult et al., 2007d, p. 53 参照）。

保健セクター・バスケットファンドは1999年にドナー資金を協調して流す仕組みとして1999年に創設された。この中にDistrict Basketがあり、その10%は、Districtが管掌するコミュニティ保健基金（Community Health Fund: CHF）に使うようイヤーマークされている。

(a) effectiveness

初等教育が無償化になったのとちょうど逆に、保健医療の分野では、1993年にそれまで無償であったものを、user-feeを取る（すなわち有料化する）ように変わり、これをコストシェアリングと名付けた。しかし貧困削減政策の意味合いから、特定の処置に対しては例外規定をもうけ、また貧困者については支払い額を減ずるなどの仕組みを設けた。

また1996年に導入されたCHFはDistrictが管掌する地方住民を対象とした健康保険制度で、前払い金により保険に加入することによって不時の治療費の出費に苦しむことをなくす目的で創設された。前払いの加入金は1世帯当たり5,000 TZSで、家族全員の病院治療費が免除される。この保険はマッチングファンドのシステムを設定しており、加入金額の100%がDistrictのCHF基金に中央政府から支払われる仕組みになっている。このCHFだけでは実際にかかる治療費全額を賄えないので、これは一種の補助金に他ならないが、保健・社会厚生省はこのシステムをタンザニア全体の127地方自治体に適用させる方針である。2005年末の時点で68自治体が参加している。しかしこの事業の問題は、加盟自治体でも住民の平均10%しか払い込んでいない（すなわちこれしか加入世帯がない）ことである。ただこれはDistrictごとにばらつきがあり、インタビューしたKilimanjaro RegionのMwanga Districtでは、住民の14%が加入しているということであった²⁰。このCHFとは別に、2001年に創設された全公務員強制加入のNHIFがある。現在このNHIF加入者とその家族は、全人口の3%にすぎない。しかしこの保険は払い込み金のほうが医療機関に対する支払い金を大幅に上回って黒字となっている。ただしNHIFは地方自治体ではなく中央政府の管轄下にある。

(b) efficiency

初等教育と同じく、保健医療の分野でも経常費の中央政府からの交付金がフォーミュラに基づくようになり、資金の流れは以前より速くなったと見られる。この分野のフォーミュラは、基準を、District人口70%、貧困人口10%、District医療車両走行経路延長10%、5歳幼児死亡率（under 5）10%としている。

²⁰ Mwanga District Medical Officerへのインタビュー（2006年11月16日）。

地方分権化により、Health CentreやDispensaryへの薬の供給は、多少改善されたと見られる。病院やヘルスセンターへの機材提供については、申請したものと違ったものが送られてきた、というケースは結構多いようである。

(c) accountability

保健医療関係では特に人材不足が深刻である。Kongwa DistrictでちょうどDistrict Hospitalのたった一人の麻酔医の葬式に立ち会ったが、後任はすぐ見つからないだろうということであった。LGCDGの創設により、住民が評価する保健医療分野への優先順位の高さが配分額の高さになって結果が見られるようになり、accountabilityは増した。また地方分権化で資金のモニターがやりやすくなり透明性が増したと話したDistrict保健医療局長がいたことを記しておきたい。

医療関係の人員配置の地域格差の問題は、初等教育のおける場合より、さらに深刻である。またtechnical backstoppingの必要性は、医療技術の専門性ゆえにより大きい問題である。この分野では、Districtレベルの医療サービスとRegionレベルの医療サービスの緊密な連携が要請されており、地方分権化政策に伴うRegionレベルの弱体化は、保健医療分野では修正される必要がある。Region事務局のこの分野での技術人員強化と、適切なDistrictレベルの上位と下位双方のaccountability構築が望まれている。

(3) 農業普及

初等教育、保健医療の分野に比べて、農業分野は、活動が多種にわたり、また効果が長期に観察しないと見えてこないという性質の事柄が多く、評価しにくい。同時にこの分野は、問題に対処するだけでなく、生産を増大させて発展をもたらし、より大きい所得を獲得する機会を与えるという、マクロの変化をもたらす分野として、その評価基準についても意見が分かれるという問題がつきまとう。

タンザニアは小農民の国であり、農業分野に効果的なサービス提供を行うことは、国家経済にとって重要な課題であるが、農民本人にとってのサービス需要は、必ずしも国家あるいは中央政府の望むサービスとは違うことがあり得る。例えば、国家にとって外貨を稼ぐコーヒー栽培は重要であるが、農民にとっては生産者価格が相対的に高いトマト栽培のほうが重要である、といったことが起こり得る。

タンザニア政府は、独立時より農業普及活動は重要視しており、農業普及員の数は行政官のうちでも、先生、看護婦などに次いで多かった。1970年代には、一つのVillageに必ず一人の農業普及員が配属されていた。それが構造調整政策が始まると、真っ先に人員削減の的にされたのが、農業普及員であった。1990年代末になって、今度は貧困削減の観点から、貧困層の多い農村部の所得を向上させるため、農業普及事業が再び重要視されるようになったのである。ただ今回は政府財政が逼迫している中で、民間企業や非政府組織(Non Governmental Organization: NGO)などをパートナーの相手として結び、いかにして共同事業主あるいは事業委託の相手として組んでいくか、という点が、以前と変わった問題であろう。

地方分権が始まる以前には、農業普及員は中央政府の職員として地方に派遣されていたのが、

以後は地方自治体の職員に身分が変わった。以前は農産物販売協同組合などが準政府系団体であり、協力関係をつくりやすかったものが、経済自由化のもとで多くの協同組合が壊滅的な組織弱体に陥り、農業普及の分野でも民間組織とどのような協力関係を結ぶか、ということが問題になってきているのである。これが農業普及の分野のあり方を複雑化している。

農業に関しては、地方分権化の持つ利点に、自然条件の多様性に合致した独自の生産指導をやりやすくする、ということがある。農業指導、普及活動は、住民の要望だけ追っていけばよいのではなく、その要望が自然条件から見て可能であるのかどうか、地域として形成されてきた営農体系 (Farming System) に合致しているのかどうか、という点からも考慮されなければならない。より小範囲の単位のほうが、共通の営農システムを持つ可能性が高いし、営農指導もしやすいのである。地方分権化が、このような意味での地域固有の営農指導をやりやすくするのであれば、よりよい結果が期待できるのではなかろうか。

以上のような一般的考察から、タンザニアの場合、どのような農業開発戦略を持っているのか、をまず検討する。

農業開発に関する政府の基本文書は、農業セクター開発プログラム (Agricultural Sector Development Programme: ASDP) である。ASDPは既に2003年には形ができていたが、地方分権化が進展しつつあり、District農業開発計画 (District Agricultural Development Plan: DADP) を農業サービス支援プログラム (Agricultural Service Support Programme: ASSP) に統合する必要ができ、そのため中央と地方の農業開発を全体として統合した基本文書として2006年にASDPが発表されたのである。こうして作成されたASDPの内容は次のようなものである。まず農業セクターの活動は、Village、Ward、およびDistrictを援助すると書かれ、その焦点を、(a) サービスと投資の資源配分について農民の影響力を強める、(b) 農業サービス改革を行い、民間部門による技術移転と普及サービスを増大させる、(c) 農民に対するサービスの妥当性とアクセスを高める、(d) 公共支出の質を改善する、(e) 地方固有の生産の障害と可能性に見合った投資を増加させる、(f) 計画、実行、報告の調整環境を改善する、(g) 地方レベルの計画とモニター活動を強化する、の諸項目におくと書かれた (United Republic of Tanzania, 2006a, p. 16)。これらの活動の資金的裏付けとして、District農業開発交付金 (District Agricultural Development Grant: DADG) や農業普及交付金 (Agricultural Extension Block Grant: AEBG) といった交付金の使用をうながしている。地方分権の道具として創設されたLGCDGの資金利用については、その30%をDistrictレベルで、70%をWardとVillageレベルで配分されるべきことがうたわれている。Village普及員 (Village Extension Officer) は、WardとVillageに配属され、農民のグループ化を助けるなどを活動内容とすることが述べられている。7年の間に農業サービスを受ける農家の割合を35%から50%に伸ばすとされ、またコミュニティを基盤とした小規模灌漑などのインフラストラクチャーに資金援助を与える、などがうたわれている。

農業セクターの地方自治体に中央政府から経常交付金として流されるブロック・グラントはフォーミュラによって自動的に定められるが、その算定基準、すなわちVillageの数80%、農村住民数10%、降水量インデックス10%の比重により決まる。開発予算はDistrictからのLGCDGがマルチプル分野のもので、住民参加による優先順位決定により利用できる。またセクターワイ

ドの中央政府の交付金があり、主なものはDADG、AEBG、農業セクター能力強化用交付金 (Agricultural Capacity Building Grant: ACBG) である。この3つは、それぞれ基礎的部分と追加的部分 (Top-up) よりなっていて、基礎的部分はパフォーマンスに関係なく支出されるのに対し、追加的部分は成果が上がったと認定されたときのみ支出される。このほかに District 灌漑開発基金 (District Irrigation Development Fund: DIDF) という資金があり、DADG を受ける条件を満たした場合のみ、受け皿となることができる。District の農業普及のための費用は計画的に請求されておらず、このため資金配分は低いといわれている (Dege Consult, 2007d, p. 68)。

(a) effectiveness

LDCDG の District における配分は、ボトムアップの計画策定の際の下位自治体の優先度の付け方により決定される。地方自治体は、O&OD 方式を使って、Village レベルで優先度を付けることを推奨しているが、それだけでなく PRA などの参加型ツールを使ってもよい。調査で訪問した Mpwapwa District でインタビューした農業行政官たちの数人は、村民は農業を公共的なものというよりは私的なものとして考える傾向があり、これに公共支出の高い優先権を与えながら、と意見を述べた。事実 LGCDG の分野別支出を見ると、農業の比重は低い。農業普及員に対する村民の評判も高くはない。これは Training and Visit 方式の失敗というより、普及員に対するトレーニングの欠如もしくは低賃金でしばしば給料遅配のもとで働いたことによる普及員のインセンティブの欠如のせいであろう。農業普及員があたりに見当たらないとする農民の意見はしばしば耳にするが、これは彼らの交通手段があまりにも整っていないからでもある。広い区域を活動範囲にしている彼らに自転車もなく、ましてやバイクも持っていないことからくる、行動範囲の制約を変えてやるのが先決問題である。

effectiveness に関して、農業普及員の数が人口あるいは Village の数に対して少なすぎる、という意見もよく出される。タンザニアの場合、1990 年代に構造調整政策により公務員定員は急激に減らされ、新人雇用はほとんど不可能であった。このため高年齢化も進んでいる。2006 年 11 月に調査で訪れた Mwangi District の場合、District の農業普及員の数は 48 人であった。総人口は 10 万 9,938 人 (2002 年人口調査による) であったから、普及員一人あたりの人口は 2,290 人、Village の数を見ると 63 村であるから、普及員一人に 1.3 村ということになる。以前は一人 1 村というのが原則であったから、明らかに以前よりも一人の普及員が多くの Village、大勢の人を相手にしているという印象である。

(b) efficiency

ASDP は、農業普及事業は公務員としての農業普及員だけではなく、民間の団体、企業、NGO や Community Based Organization (CBO) を利用し、あるいは共に事業にあたることを薦めている。しかし実際にそれはほとんど実現していない。ASDP 自体にも民間部門は低開発であり、また民間部門と地方自治体との間に不信感があるという意見もある (United Republic of Tanzania, 2006b, p. 47)。これは信頼醸成を根気よく行うしか方法はないであろうが、急の役には立ちそうもない。また NGO や企業団体は、辺地には存在することが稀である。比較的生活条件

のよい場所を選んで活動している場合が多く、貧困度の高い地域こそ必要度が高いのであるが、その存在は少ない。

(c) accountability

しかし、中にはDistrictがNGOと契約を結び、これとの協力関係を形成して、農業普及を行っている例がある。Mwanga Districtの事例であるが、オランダのNGOのTraditional Irrigation and Environmental Development Organization (TIP)と契約を結び、その資金を使い、Districtの農業普及員がプロジェクトに人員を派遣して事業を行っている。その事業とは、この地方に存在する伝統的灌漑施設を修理し、土地利用マネジメント教育を行い、植林を奨励し、農民組織を使ってマーケット・インフォメーションを伝播するという活動である。またMixed Farming Improvement Project (MIFIPRO)というベルギーのNGOとも契約しており、District内の別の地域で農民に農業指導を行い、また牛車の導入にも力を注いでいる。

これらは、ASDPの考えに沿って、地方自治体が外国のNGO（現在は双方ともタンザニアの現地法人となっている）を利用し、地域住民のニーズを満たしている例である。

2-3-5 サービス・デリバリーの面から見た諸問題—結論にかえて

まずタンザニアの地方分権化は、最近になって始まったものではなく、歴史的に独立直後から40年ほど継続して、紆余曲折しながら進められてきたものであることを知っておく必要がある。紆余曲折とはいっても、タンザニアはアフリカでも稀なほど政治的に安定して、行政に対しても信頼度が比較的高い国であるといつてよいだろう。激的な政変がなかっただけ、住民は政府に面と向かって異議を唱えることが少ない。この特徴は、時によっては、問題点の発見を遅らせることがある、という弱点にもなり得る。

1990年代に始まる新しいタイプの地方分権化は、過去の遺産をうまく利用しているようにも見える。タンザニアの行政改革は常に中央政府主導で行われてきた。今回はドナー・ドリブン(Donor driven)という性格が強いとはいえ、地方行政の仕組みに、これを利用できるだけの、ある程度の素地ができていたといえるだろう。また住民の中にも、過去の民主化の延長として、これを自分の問題としてとらえることができる住民リーダー層がいることは、Village Councilのメンバーの言説からも理解し得る。

しかし、やはり今回の過去との大きな違いは、中央からの交付金のあり方が非常に変わったところにある。交付金がボトムアップの開発計画作成から始まって地方議会での予算編成につながり、それをもとにした額が開発資金として下部に下りてくるといえるのは、初めての体験に違いない。これは草の根の住民から見ると、自分たちの要求が初めて通るかもしれない、という期待を大いにいだかせる。しかし現在のように貧困削減のためにドナーが寛大に資金を提供してくれているうちはいいが、この仕組みもあと何年かしか続かないとすれば、廃止したような貧し

い住民に一律に課す開発税のようなものではない、税負担能力のある特定の住民に課するという形の自主財源の導入を今のうちから考慮することも必要であろう。地方自治体の自主財源としての開発税の廃止は、この点から見て大きな誤りであったと思われる。開発税という形でなくても、なんらかの自主財源の創設は、避けて通れない問題である。

サービス・デリバリーを迅速に行う方法であると同時に恣意的な支出を避け、また汚職を避けるための一助として、経常交付金をフォーミュラによって中央から District に流し、そこから Ward や Village などの下位地方行政組織に流す方式をとったことは、ミニマムレベルのサービス提供を保障するものとなったが、それにもかなり無理が生じているという側面も見られる。具体的には、交付金予算と地方自治体に実際に流れた交付金とのギャップや、交付金がフォーミュラどおりになされていないなど、人的能力の欠如だけに帰せられない問題があるように感じられる。基本的には、セクターごと、スキームごとの多くの資金チャンネルが、それを扱う行政官の手にあまるほど複雑化していることが、この困難を生んでいるのではないだろうか。複雑さは既に表 2-10 で見たように、セクターごとのブロック交付金に異なるフォーミュラが適用されていることにも一因がある。また貧困削減が地方分権化の大きな推進理由になっていることから、LGCDG の上位地方自治体に対する配分フォーミュラもこれと異なり、住民数 70%、面積 10%、貧困線以下の住民数 20% の加重を配分基準とするようになっている (Dege Consult et al., 2007d, p. 92)。

ボトムアップとトップダウンの計画経路の組み合わせは、その調整作業に多くの手間がかかり、作業の遅延につながりやすい。計画が予算の編成期に間に合わなくなると、つじつま合わせもできなくなり、予算と実際の交付金との間に齟齬をきたしてしまう。LGCDG のようなマルチセクターの資金は、ボトムアップの開発に大変適合的であるが、ほかのセクターワイドの資金が流れてくると、これを併せて資金を処理するのは大変な労力を必要とする。この資金の混在を整理するために、セクターの独自の性格に応じて、チャンネルの流れ方に変化をつけることができないであろうか。例えば、小学校という user への資金の流れがうまくいっている初等教育については、直接に小学校という user に交付金を流して、上位地方自治体はモニターだけに徹する、保健医療に関しては、その従事者の専門性と、その人材の不足度の高さから、医療サービスの階層順の referral system を保存するように、人事も含めた中央政府の管理を保持し、辺境にも医者が赴任するような給与のインセンティブの体系を導入するなどの仕組みが考えられよう。農業普及に関しては、自然状態の共通性がある程度存在することから District というレベルに拠点を置くことは合目的であると思われる。さらに農業は、普及活動の受益者が多様であり、また生産を高め、所得を増やすという個人を相手としたサービスの固有性がある。従って District レベルで民間も含めた多くのステークホルダー（利害共有者）と接する機会を行政がつくり出す必要があると同時に、District の境界を越えた開発と、District 内にとどめた、あるいは Village 内にとどめた開発など、多様なスケールに対処できるように、行政各レベルでの管轄が考えられるべきであろう。

地方自治の利点は、固有の地域社会、すなわちコミュニティの自発性と結集性を開発に利用できるということにある、とはよく語られる事柄である (Helling.L. et al., 2005)。しかしコミュニティの性格は千差万別とあってよく、その自発性と結集性は、特定の目的だけに発揮されることが多く、開発一般にそれが利用できる、とあってよいかは明らかではない。タンザニアの地域社会としてのコミュニティは、それ自体多様性を含む集団で、それを代表する長がいるわけではない。むしろそれは、多くのグループの束のようなものだと考えたほうが当たっていると思われる。タンザニアでは、Villageは末端の行政単位で、しばしば文書管理に欠点が見られるといわれるが、口コミの情報伝達は発達しており、その意味では一つのコミュニティをなしているところが多い。またMwanza Region内のMisungwi Districtの2つのVillageを現地調査して、その存在が分かったのであるが、Villageの組織とは独立して、スングスング (Sungu Sungu) と呼ばれる自警団があり、日本の自治会のようなもので、ほぼVillage住民全員が所属している。またVillageには水道はなく、掘り抜きの共同井戸がほぼKitongojiに一つの割合で存在しているが、その井戸管理組織が、Village組織とは別にHesawaという名前で存在していて、水の足りないときなどは、井戸を使用できる時間を制限して、住民はそれをきちんと守っている。その他Village内には数え切れないほどの住民同士のインフォーマルな貯蓄・金融グループが存在する。

このようなコミュニティ活動は、行政がそれを無理に取り込もうとすれば、住民は反発しがちで、それはタンザニアで1970年代に行われたウジャマー集村化の際の失敗を繰り返すこととなるだろう。しかしこのようなコミュニティがあるからこそ、警察官はいなくても、Villageの平和は保たれ、SCに住民が積極的に参加し、Villageの道路普請に住民が出役労働を提供し、PEDPによる小学校校舎建設にも労働提供するのである。地方分権が利点を持つのは、住民に近いところに行政が位置し、コミュニティの自治精神と住民相互の協力関係を壊さないようにしながら、行政と住民自身の活動を補完し合う方法を見出し、またその機会をつかむことができる点にあるのではないだろうか。

2-4 ケニアの集権的体制と分権化

笹岡 雄一

2-4-1 はじめに

ケニアは、東アフリカ地域、とりわけ東アフリカ共同体 (East African Community)²¹において制度改革としての地方開発や地方分権化 (Decentralization) の進捗が最も遅れている国である。2002年に政治会派の国民虹の連合 (National Alliance for Rainbow Coalition: NARC) が政権を獲得し、2004年には成長と貧困削減戦略を柱とする経済復興戦略 (Economic Recovery Strategy: ERS) が形成され、公共セクター改革においても汚職対策などの限定的な改革も導入されるようになった。しかしながら、地方の農村におけるサービス・デリバリー制度は未発達といわれている。

その主要な原因としては、各種セクター政策の計画策定の進捗の遅れや資金調達の問題もあったが、従来の集権型政治がもたらした地方分権化政策の遅れや地方行政制度の未発達が大きく影響していたと考えられる。Oyugi (1995, p. 128) は、集権的な体制のもとで実施された地方開発のプログラムは政府与党を篤く支持しない地域を要求不満にさせる手段として、中央政府に開発の承認行為を行う権利を集中させてきたと指摘する。

従来から地方の開発行政は、複数の担当機関が存在しながら、それらの関係は未調整で、かつ中央からシフトされた権限も非常に限られていた。また、政府行政の中で、集権化された文化がサービスの供給に影響していた (Oyugi, 1995, p. 129)。それは下位の部局がイニシアティブを発揮したり、創造的、革新的になることに対して心理的な恐怖感を与えた。こうした文化の性格は、1990年代後半以降のタンザニアやウガンダが住民の参加を含めサービス・デリバリー制度を大きく改善させようとしてきたことと大きな違いとなっている。

ケニアにおいて強力な集権化を残存させた要因として、エスニシティ問題は見落とせない。現在のDistrictレベルでも都市部を除けば、特定のエスニック集団が優勢になる人口の分布状態にある。初代大統領のケニヤッタ (Jomo Kenyatta) は出身であるキクユ (Kikuyu) の優遇政策を行った (Khadiagala and Mitullah, 2004, p. 199)。その副大統領であったモイ (Daniel Moi) は少数民族カレンジン (Kalenjin) の出身であったが、大統領となり、在任期間が長くなるにつれ、カレンジン優遇策をとるようになった。エスニック集団に対する異なった扱いは、その集団が国の特定地域に居住していることにより、自然に地域的な格差 (regional disparity) につながった (Oyugi, 1995, p. 124)。当初の二大政党であるケニアアフリカ人国民同盟 (Kenyan-African National Union: KANU) とケニアアフリカ民主同盟 (Kenyan-African Democratic Union: KADU) の地域別の支持基盤も明確に分かれていた。KADUはリフトバレー (Rift Valley)、西部と沿海部で強く、KANUはニャンザ (Nyanza)、セントラル (Central) で強い傾向があった。

²¹ 現時点では、ケニア、ウガンダ、タンザニアの3ヵ国から構成されているが、ルワンダやブルンジの将来の加盟も検討されている。

ケニアも当初は非常に分権化されたRegionからなる憲法とともに独立した。また、Districtに権限を移す試みも幾度か行われたこともあった。しかしながら、最終的にはガバナンスは集権化し、地方自治体や地方機関が非常に脆弱である。ケニアの場合は、分権化や地方開発行政の強化を忌避する政治的な事情が時々政権に存在した。ただし、1990年代後半に入ってから、政治的民主化の圧力と貧困削減の必要性を前提として、地域住民に対するサービス・デリバリーは不可避なものとなり、財政的分権化を中心とする一連の改革が行われた。それは、一面では分権化の遅れを回復する動きであったが、全般的な体制改革とはならず、政治家の利益誘導とつながったことから、かえって混乱した制度になっている。

本章の構成は、2-4-2においてケニアのガバナンスの「集権的体制」の特徴を扱い、2-4-3ではその産物として生まれた地方交付金と政治集団の関係を分析する。2-4-4ではセクターの事例として初等教育分野の現状分析を述べる。最後に、結論として2-4-5ではいかなる改善が必要なのかについて考察する。

2-4-2 「集権的体制」の特徴

(1) 地方の4つの行政システム (Local Councils、PA System、Ministry、Constituency)

2007年段階での地方行政は縦割りの4つのシステムとして理解される。地方行政には、

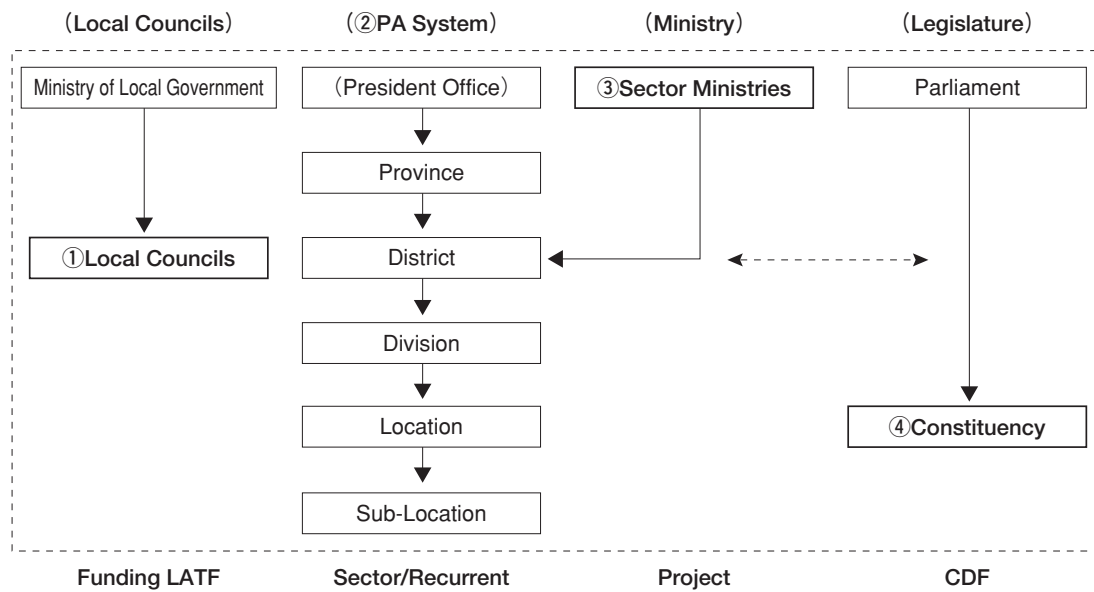
- ① 地方自治体 (Local Councils)、
- ② Province行政機構 (Provincial Administration: PA) システム、とりわけその中でDistrictの段階、
- ③ (②の背後にある) セクター省庁 (Ministry)、および
- ④ 国政選挙区 (Constituency)

の4者が並存している。

図2-8は4者の縦割りの基本的な関係を簡潔に示したものである。①はいわゆる市町村であり、立法府の議会があるが、行政の要職は中央から任命され、形式的な権限しか与えられていない²²。ただし、近年地方行政の経常経費に対する地方自治体移転基金 (Local Authority Transfer Fund: LATF) という地方交付金が与えられた。これは、地方議員 (Local Councilor) のWardを単位に執行されている。②は集権的体制の根拠となってきた中央政府からVillageまでを架橋する5段階の縦の組織であり、住民登録、治安、市民警察、政府政策の普及などを担当し、各段階において一定のセクター行政も担っている。ProvinceにはProvince知事 (Provincial Commissioner) が、DistrictにはDistrict知事 (District Commissioner) が中央から配置されている。③のセクター省庁は政策立案・遂行、予算管理、プロジェクトの実施と技術的支援を実施し、②のDistrictなどの各段階に担当官を派遣している。Districtに対しては、これらのセクター担当官を横断的に束ねる権能が実質的に与えられていない。最後に、以上は行政機関であるが、④は立法機関の選挙区

²² 4種類の市町村から構成されるが、市 (City) や町 (Municipality) は通常PAシステムのDistrict以上の人口規模を持っており、比較的に大きな自治権が与えられている。地方にあるのが、TownとCountyである。

図2-8 地方行政の4つのシステム



出所：World Bank（2002）をもとに筆者作成。

であり、国会議員の選挙区単位で配分される選挙区開発基金（Constituency Development Fund: CDF）という国会に与えられた開発資金が District 経由で供与されている。

①と④については後述するので、②と③の各段階の組織について説明する。②PAシステムは英国の植民地時代に総督が支配した制度が源流にある、末端行政のチーフ（chief）を通じてアフリカ人を抑圧する仕組みであり、人々の政治・行政をエスニシティや血縁集団という空間の中に囲い込む制度であった²³。Hyden（1970, p. 6）が指摘するように、「PAの法と秩序へのかかわりはアフリカ人によって権威主義的（authoritarian）」と見なされた。PAシステムは独立後1年経過して生まれた2番目の憲法の集権的性格とその後の政治的展開に沿うものであったが、憲法の条文においては規定されていなかった。そのかわり、Chiefs' Actなどのいくつかの法律に根拠を持っている。

②の Province は、独立時点の憲法の Region とは異なる呼称として8Province 存在し、Province 知事などの senior staff や人事局などの職員がいる。その下に District、Division があり、さらに Location に対応してチーフが、Sub-Location に対応してアシスタント・チーフが勤務する。チーフとアシスタント・チーフは公職であるが、その下の Village には village elders が存在する。彼らは公職ではなく、一部はアシスタント・チーフから直接指名されるが、ほとんどは選挙で選ばれている。PAシステム全体は、大統領府に所属し、その次官は非常に強い権限を持っている。Province 知事の地位は各省庁の次官級といわれ、この下に District 知事がいるが、中央省庁との接点が高いのが District である。ここには過半の中央省庁から職員が出向している。例を挙げれば、農業担当官、獣医担当官、森林担当官、協同組合担当官、保健医療担当官、教育担当官、交易担当官、土地登記官および土地裁定官である²⁴。

²³ これは Mamdani（1996, p. 37）が「分権化された独裁制（Decentralized Despotism）」と呼んだものである。

²⁴ 農業や水セクターは District の下の Division にも担当者がいる。

次に、②と③の関係であるが、Districtに勤務する技術担当官はProvinceレベルの各省庁の上級担当官に責任を有しているが、Districtの技術委員会を代表するDistrict知事にも責任がある。例えば、District農業官（District Agricultural Officer: DAO）はProvince農業局長（Provincial Director of Agriculture: PDA）とDistrict知事に報告し、District知事はDistrictの農業委員会の議長を務め、DAOはその書記を務める。District知事はさらに2つの重要な委員会の議長をしており、その一つがDistrict開発委員会（District Development Committee: DDC）であり、もう一つがDistrict諜報治安委員会（District Intelligence and Security Committee: DISC）である。DDCは下位の機構にも類似の組織があり、チーフやアシスタント・チーフが議長を務めている。DDCの委員会のメンバーにはDistrict知事（議長）、District開発官（District Development Officer: DDO, 書記）、部局長、国会議員、NGOの代表などである。DDCの業務は進捗中の案件の進捗をレビューし、その迅速な実施を確保し、下位の委員会の予定案件を審査し、現存の施設やインフラの維持管理に利用する適切な資金を確保することである。チーフレベルの委員会のメンバーには、校長や初中等の教員、農業普及員、ヘルスセンターのスタッフ、コミュニティ開発アシスタントなどである²⁵。

NARC政権になってからケニア憲法改正委員会（Constitution of Kenya Review Committee: CKRC）が形成されたが、PAシステムは2003年のCKRC報告書において廃止が提唱された。これに基づき当初作成されたCKRCのボマス憲法草案では、Region、District、Location、Villageの4層の分権化が提案されたが、ここにはProvinceはなく、独立憲法のRegionが名目的には復活した²⁶。これは地方の行政制度の弱体性と、PAシステムにおける中央政府の独占的な役割に対する見解を反映したものであった（Chitere, 2005, p. 10）。

①-④までの並列的、未調整な組織が形成された経緯は、政府に抜本的な方針がなく、限定的な内容の改革やそれを担う法律の施行が散発的に行われたことに起因する。いったんは1980年代以降に②のDistrictを中心とした行政的分権化（Deconcentration）が試みられた時期もあったが、大きな調整権限や予算、民意の吸収制度が恒常的に付与されることもなく、ドナーが施行期間として資金供与をした期間を過ぎてしまうと、制度は弱体化した。

地方行政サービスの開発予算という観点から重要な単位は、②のDistrictと①の地方自治体、および④のConstituencyである。これらの機関は、異なる開発予算を扱っているが、近年その中心は④と①が担うようになってきている。これに対し、サービス提供機関をメンテナンスする管理経費および人件費からなる経常予算は、主要なサービスに関しては、③の中央省庁が担当しており、Districtに勤務するセクター担当官が所掌している（一部は①の地方自治体でも実施）。つまり、経常予算がセクターラインで計画・実施されるのに対し、開発予算は基本的には複数の、セクターライン外のチャンネルで計画・実施されており、全体として不整合な状態となっている。2-4-2では、このような財政制度の不整合性について、(2)では歴史的な経緯、(3)ではDistrict行政、(4)ではサービス・デリバリーの課題、(5)では憲法改正問題について説明する。

²⁵ PAシステムに従事している定員は2004年10月の時点で、行政担当官776名、チーフ2,300名、アシスタント・チーフ6,250名となっている。

²⁶ Regionの数も13となり、各Districtの代表者からのCouncilが想定されていた。

(2) 歴史的な経緯

植民地期にアフリカの地方自治体は白人の植民者側とアフリカ人側の「2重のシステム (dual system)」となっており、これが40年以上続いた²⁷。アフリカ人側の District Councils においては、サービスの提供は教会などの非政府組織に依存した (Oyugi, 1995)。ただし、物理的な施設は、通常はローカル・コミュニティによって建設された。これを行う自助的な活動 (self-help activities) は独立前から存在したが、独立後の需要の増加によって運動として高揚し、ハランベ (Harambee) と呼ばれた。

アフリカ人側のガバナンスには、白人がアフリカ人から税金を徴収するために形成した PA システムのもとで、一定の自治が与えられた。PA システムはチーフに行政権限を与え、植民地政府機構に個人やコミュニティを巻き込むことにねらいがあった。従って、「チーフは人々に対して回答しないが、District 知事に対しては回答する」という縦の関係が生まれた (Khadiagala and Mitullah, 2004, p. 192)。チーフが歴史的に「下への accountability」を有していないのは、その下位の Village レベルの clan elder とは対照的である。

近代民主主義の歴史において、税金とは民主主義の対価として払われるものである。しかしながら、ケニアの歴史を見ると、税金、特に人頭税 (Graduated Personal Tax: GPT) は植民地政府が自分たちのために形成したインフラ施設のメンテナンスなどのためにケニア人から収奪する資金を意味した。人々には従来の農牧業に従事するだけでは税金を払う現金がなかった。宣教師が賃労働を推奨し、Village の男たちは揃って出稼ぎに行った。チーフはこのような資金を集め、一部を自分の収入としながら、上部機関に送金する制度として位置付けられた (松田, 2003, pp. 80–86)。

1963年の独立後には、ケニアは植民地時代の集権制を崩す目的のもとに Region に大きな自治権を認める連邦国家 (federal state) となった。Region の下には複数の地方自治体の層があり、地方議員が選出された。すべての地方自治体は歳入と歳出についての財政的な権限を持ち、中央は公務員給与の補填のみを行った。この連邦制度は、英国政府とカレンジンのような少数民族から成る政治集団の KADU から支持されていたが、キクユとルオ (Luo) が支配する当時の KANU からは疎まれた。KANU にとっては、連邦制の制度は国家全体を支配する中央政府の能力を分断させる策謀的な存在に見えたのである。

KANU のケニヤッタ政権は選挙で勝利すると、KADU 勢力を吸収し、事実上の一党制を形成した。その勢いで連邦制を廃止し、1968年には一元的な政府の憲法を制定した。Region は中央政府の下で州と化し、その下に District 以下の地方機関が PA システムの中に位置付けられた。地方自治体の役割は弱体化し、3つの面で中央集権化が行われた。地域議会の漸進的な廃止、機能移転法、GPT の廃止である。開発の単位としては、1966年に開発委員会 (Development Committee: DC) がすべてのレベルで設置された。当初は地方議会も残存していたが、Province 知事と District 知事が事実上の権限を掌握した。1969年の機能移転法は、初等教育、ヘルスケアと地方道路のセクター行政の所掌を County Councils から中央政府に移管した。さらに、地方の財源であった GPT が廃止され、地方自治体を所掌する大臣の権限が大幅に拡大した。

²⁷ Walter Oyugi 氏、現地インタビュー (2006年8月、於ナイロビ大学政治学部)。

1960年代末にはDDCの機能不全が問題となり、1974年にこの委員会の機能を強化するためにDDOが任命され、この委員会の日常的な運営を担当することになった。この一人事務局は現在拡大され、District Planning Unitと呼ばれ、プランナー、統計士、秘書など数名から構成されている²⁸。しかし、Districtの内部は各省庁の縦割り体制であり、予算はすべてセクター担当官が掌握し、このユニットの機能や予算は非常に限られたままである。

1980年代に入って、政府は地方で代替財源がないために「正統性の危機」に直面した(Khadiagala and Mitullah, 2004, p. 197)。地方自治体のスタッフはもともと適切な能力やスキルも有していなかった。モイ政権はこの苦境を脱するために1983年に「脱中心化」の開発モデルであるDistrict 重視農村開発政策 (District Focus for Rural Development: DFRD) を開始した。このモデルはDistrict知事とDDCに大きな権限を与え、その複数の下位機構に計画プロセスを実施させるものであった。中央省庁はこの新しい方向性に疑問を持っていた。すべての地方プロジェクトが資金計画を地方自治省に提出する前にDistrict知事の確認を受け、District内部の歳入の用途はその合意を得なければならない、というDFRDの要求はDistrictからも批判を受けた。このモデルはドナーの予算があったときには一部が稼動したが、国内で支持を得られず、やがて衰退過程に入った。

DFRDの限界について、Tostensen and Scott (1987, p. 140) は、従来のPAシステムに依拠したこと、実施のための適切な資源の欠如、Province行政スタッフのDistrictの開発フィールド部局、特にDCへの統制の問題があったとしている。ドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ) の調査研究においてSchall (1998) は、DFRDの問題として6項目を挙げている。それは不十分なコミュニティの参加、統制の機能から開発の機能が自律性を未獲得、制度のあまりに多い「階層」、コミュニティのプロジェクトの不支援、コミュニティへのサービス供給よりも開発を提供するアイデアへの政府の固執、資源や資金に関する透明性やaccountabilityの不足である。

他方、行政と対応しながら、コミュニティレベルで非常に有力になったのがハランベ (Harambee) 運動であった。これは地方社会の資源の動員を担い、地方の自発的な発意から高揚したものであったが、徐々にケニヤッタの政治主導型の運動に変質した。地方のパトロンによりハランベが行われると、地方には中央政府から見合いの支援が行われた。また、ハランベが積極的に行われるのは施設の維持が可能な豊かな地域であり、「この運動は地域の不平等に影響されるし、実際にそうだった。同様に、エスニックな不平等性にも影響した (Oyugi, 1995, p. 133)」。1960-1970年代に最もハランベから受益したのはキクユの居住するセントラル州であった。モイ政権になってからは地方のパトロンに以前のような受益が薄れ、運動は下火になった。

(3) 現在のDistrict行政

1990年代になると、地方にはDistrictなどの中央政府の出先や地方自治体の複数の機関が存在したが、開発行為にとって大きな意味のある役割、責任を果たす機関は存在しなかった。他方、

²⁸ DDOは計画・国家開発省からの出向スタッフである。

中央と地方を併せて、ケニアの公務員は非常に多数が勤務し、人件費が政府予算の制約要因になっていた。国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）の Statistical Abstractによれば、各国の予算計上の仕方には相違があるものの、1997/1998－2001/2002年の5年間平均の経常予算の開発予算に対する比率（倍数）は、タンザニア3.1倍、ウガンダ1.4倍、ケニア6.3倍である。

Districtの実施するDistrict開発計画も、5ヵ年計画として作成されているが、セクター省庁の計画を束ねたもので、機能していない。既に見たとおり、DDCは基本的に機能しておらず、一定の情報の共有の場でしかない。また、基本的にトップダウンの性格であり、地域の実状を反映したものになっていない。ただ、1994年保健セクターの政策枠組みペーパーやセクター戦略計画（1999－2004）は分権化戦略の実施にコミットしていたし、農業セクターではスウェーデンが支援する全国農業家畜普及プログラム（National Agricultural Livestock Extension Programme: NALEP）など、ボトムアップの参加型計画手法が取り込まれている事業が存在している。

ケニアの経常予算は給与などの人件費と管理経費、公営企業への一般交付金からなる。他方、開発予算は施設の建設や各種交付金への資金移転からなる（ドナーからの資金はすべて開発予算に位置付けられている）。セクター省庁が形成した予算は議会で承認され、各省庁が支出負担授權（Authority to Incur Expenditure: AIE）を発行し、それを財務省主計官に送付して各Districtでの支出手続きが行われる段取りになっている²⁹。ドナーが地方で実施するプロジェクトの場合も中央とDistrict政府で同時に歳入の手続きが行われ、認可予算が増額され、中央のほうでAIEが発行されてから同様の手続きに入る（Nafula, N. et al., 2004, p. 13）。これはかなり煩雑な仕組みであり、承認と出金のために手続きに非常に時間がかかるわけである。

Districtにおける開発予算は、あらかじめセクター省庁の予算として計上されていたものがAIEの発行を経て支出されるが、こうしたプロジェクト案件も2002年までのモイ政権においては全国の中で局所的な地域でしか実施されない傾向があった。そして、残りはPAシステムであれ、Villageであれ、多くの予算が経常予算として消費されていた。このような制約を乗り越えることが1990年代末から地方行政の課題となってきたのである。

(4) サービス・デリバリーの課題

1990年代のポスト冷戦期に入って、ケニアにおいてもさまざまな政治・制度改革が始まった。1991年に一党制の法制が廃止され、民主化憲法の改正手続きの準備が開始された。以後の改革は多党制に向かう政治過程の中から生まれることになる。当初の改革の議論は中央政府の構造、制度および政治過程の改革に焦点があり、地方行政や分権化の話はあまり扱われなかった。ただし、1990年代後半に入って以下の3つのアクターが関心を示すようになる。それは、野党、外国ドナーと与党のKANUである。

①徐々に活動を公然化していった野党が、いくつかのタイプの分権化政策に関心を示すように

²⁹ DFRDではDistrictにAIEを与え、Districtの保健担当官が薬を地元で買えるようにしたが、当時の市場や制度の未発達により購入が難しかったり、より高額となった（Oyugi, 1995, p. 129）。

なった³⁰。政党のFord-KenyaはDistrict政府のDDCが政府や与党KANUの指名者ではなく、市民の代表やNGOから構成されるように改革されるべきであると主張し、地方自治省の地方自治体に対する圧倒的な権力、Districtや地方自治体の財政的権限の制約およびサービス・デリバリーの非効率性に対して懸念を示した。

- ②ドナーは、モイ政権に民主化とガバナンスの改革に対し圧力をかけ続けた。周辺の国々も民主化の進展は緩慢であったが、ケニアは比較的経済発展し、内戦を経験していなかったため、ポスト冷戦期の見本であるかのように大きな圧力をかけられた。ドナーは、ケニア政府の民主化のパフォーマンスが悪い場合には援助の減額を予告していたが、実際には大きな減額になるよりは、政府支援の削減、対NGO支援の増額になった³¹。
- ③モイ政権の与党であるKANUは、地方ではサービス・デリバリーを政府ではなく、NGOが行っているという野党やマスコミの攻撃にさらされて、1997年の選挙を経て、地方において開発資金が政府から供与される仕組みを真剣に検討しはじめた。

基本的な構図としては、野党とドナーの攻勢に押されて、モイ政権は民主化とともに地方の分権化や地方におけるサービス・デリバリーの実現を考えるようになる。10年かけて複数政党制が実態化するにつれて、これらの制度は選挙対策用に必要となったのである。1995年に世界銀行が支援を開始したケニア地方政府改革プログラム（Kenya Local Government Reform Programme: KLGRP）は、中央政府と地方自治体の予算関係の合理化、地方の予算マネジメントと歳入の動員の促進、市民の参加拡大による地方のサービス・デリバリーの改善の3つの要素から構成された。この方針のもとに、LATF³²と道路保守管理税基金（Road Maintenance Levy Fund: RMLF）という2つの地方交付金制度が形成された。また、地方歳入の合理化策として各種のフィーやライセンスを統合する単一ビジネス許可（Single Business Permit: SBP）という制度が導入されている。

LATFは1999/2000年から稼動した地方自治体への交付金であり、財政赤字を補填しながら、開発予算のプロジェクトの費用とすることができた。地方自治体が現在実施しているサービスは、地方道路のメンテナンス、公共市場の設立と維持、バス停車場と食肉処理場、住宅と社会福祉プログラムである。LATFはこれらの事業と政府の一般行政経費に使われるが、住民参加型のプロジェクトである地方自治体サービス・デリバリー行動計画（Local Authority Service Delivery Action Plan: LASDAP）にも使うことができる。LASDAPに使う開発予算は地域のさまざまな案件に使えるが、地方自治体の議員の選挙区で執行するために、地方議員の大幅な介入を受けている。さらに2003年にCDFという国会議員の選挙区に対して資金が供与される制度が誕生した。CDFは政府歳入の2.5%を用いることにしたので、資金規模も大きいことから、一定の期待がある一方、中央政府も通過していない資金であることから、その透明性や公平性、説明責任が問われている³³。

³⁰ Khadiagala and Mitullah (2004) pp. 198–203

³¹ Patrick Alila氏、現地インタビュー（2005年8月、於ナイロビ大学国際開発センター）。

³² 地方政府は歳入の不足をLATFによって支えており（歳入全体の4分の1）、LATFが純然たる開発予算として使えるのは全体の2割でしかない。

³³ Districtのtreasurerが資金管理に最終的にはかかわるが、Districtの予算ではないし、さらにCountyなどの地方政府とは無関係。Dege Consult (2007c) のケニアレポート p. 12によると、CDFを歳入の7.5%まで拡大する動きがある。

当初はLATFもCDFも好意的な評価や報道が多かった。国際開発省（英国）(Department for International Development: DfID, 2002, p. 11) は各自自治体におけるLATF/LASDAPの活動をレビューした後、「多くの事例では市民参加や政府のaccountabilityは非常に弱い、変化の兆しもある」として、卓越した個人や小集団のリーダーシップに期待を寄せた。2005年3月9日付Daily NationはLATF、AIDS FundなどとともにCDFを説明し、議会のCDF委員会の多大な資金がコミュニティに届き、選挙区の委員会は民主的に選出、監査人を各選挙区に送って2週間資金の利用状況を調べてaccountability向上に努めているという説明を掲載している。

しかし、徐々に厳しい論調がLATFとCDFには加えられている。Devas and Grant (2003, p. 314) はかなり早い段階でLATFについて「地方財政の窮状を救うスキームでもあるので、参加型でプロジェクトを形成しても優先的に実施されないことで人々の信頼を損ねる」、および「地方自治体はさほど問題を起こさないコミュニティ集団、NGOをLASDAPの協議会合に招待し」、「市民参加の範囲は限られていた」と指摘した。CDFは国会議員が議長やパトロンになっている選挙区開発委員会（Constituency Development Committee: CDC）が意思決定を任されている。Dege Consult (2007c, p. 88) はCDFについて「議員を同時に法律制定者、実施者および監視者」にする資金であると問題視している。Kenya Institute for Public Policy Research Analysis (KIPPR) (2006) は資金のコラプションが起りやすいと見られている資金スキームの代表例がCDFであると国民のアンケート結果から指摘している。

CDFやLATFで保健所や小学校などの施設が建設されても、サービス・デリバリーに従事する保健従事者や教員の予算はセクター省庁が所掌する経常予算であるために手当てされず、施設のみが建設されて無人の状況も現れている。もちろん、この状況は地域によっても、セクターによっても異なる。分断された各機関を調整させる地方のリーダーシップを持った人々の存在、地域社会の連帯感や共同行動の存在などの政治的、社会的な成熟性がある地域では、ある程度開発予算と経常予算の調整は行われ得る。筆者も南部のNarok地域では、マサイの人々の比較的に統一のとれた地域住民活動を看取している³⁴。

(5) 憲法改正問題

1990年代末以降、LATFやCDFなどの財政的分権化の検討とともに、憲法改正が再び議論されはじめた。2002年の国政選挙を前にして当時野党であったNARCは従来の大統領制に加えて首相制度や地方分権化の導入による権力の一極集中の緩和を、雇用の増加、初等教育の無償化等とともに公約とした。選挙結果は大統領の交代とNARC政権の勝利をもたらした。しかし、NARCは選挙前の便宜的な合従連衡政権であり、権力を掌握した後に憲法改正案の内容や進捗の仕方について内部で意見が分裂した。2005年のボマス草案は、キバキ大統領らの執行部主導により権力分散には慎重なワコー草案に変更され、それが同年11月の国民投票で否決された³⁵。DistrictがDevolutionの中心単位として考えられたが、ワコー草案では政府は「権力分有の詳細が曖昧な中

³⁴ 住民現地インタビュー（2006年8月）。

³⁵ この結果、現政権においては憲法改正による制度改革の展望は失われている。

央・Districtからなる2層の地方行政を採用する（津田, 2006）」ことが想定された。さらに、憲法草案ではelected leadershipについては語っているが、シビルサービスや官僚制については明確に語っていない特徴がある³⁶。

LCシステムの改革見通しがワコー草案否決の後、ケニアの政界人、知識人の間では全く形成されていない。憲法改正後、オレンジ民主運動（Orange Democratic Movement: ODM）と呼ばれる野党側のほうから、2007年末の大統領選挙前に与野党の共通政策部分の憲法改正を実現させる「ミニマム改革」が提案されたが、2007年初頭の段階では、与党側はこれを野党側の選挙戦術と見なし、交渉に応じようとはしていない。従って、ケニアの「集権化体制」を変えるためのまとまった政治的な動きやストーリーの形成は看取されていない。

2-4-3 CDFとLATFを推進する政治集団

(1) 複数の支持グループ

本来はPAシステム・地方自治体双方を対象としたガバナンス改革が行われるべきであるが、政治的コンセンサスがまとまらず、財政的分権化がその代替的機能を果たしている。CDFやLATFなどの予算は着実に増加している。CDFは国家予算の2.5%の使用が決まっており、LATFは所得税の5%を還流させる仕組みであった。ケニアの昨今の経済成長を反映して国家予算は順調に伸びている。国家開発計画ではLATF予算の所得税20%までの増加が計画されていたが、予算の伸びの過半はCDFに当てられている。これは国会議員がLATFの拡張に対抗し、CDFを強調したことに起因している。

CDFとLATFは対象セクターが重複しているが、両者と道路のRMLFや教育補助費のSecondary Bursaryにも同様な事情がある³⁷。各種交付金予算の競合は、同一施設や同一人物への複数資金の集中による資源配分の不公正をもたらす。同じ小学校施設にLATFとCDFが使われる一方、何の資金も来ない小学校があり、教育資金のBursary FundをCDFなど複数の資金ソースから入手する世帯がある一方、何も受領しない、その存在すら知らない世帯もある。これらの予算をめぐるのは、議員と各省庁の間で争奪戦が行われている。

計画・国家開発省はCDFの今後の実施体制の改善策を準備しているが、この枠組みの将来の姿は、地方開発全体に大きな影響を与えるだろう。CDFについては、3つのメリットとリスクがある³⁸。メリットは、①（モイ政権までは）資源配分のなかった地域への資源の流入、②PRSにとって重要なセクターの選択（教育、保健、水）、③国内資源を原資としたオーナーシップの存在（援助依存性の少なさ）。リスクは、①行政との関係や調整の弱さ、②各種予算との重複性、③経常予算への対応の弱さ（セクターの計画実施と経常予算を担当するDistrictおよびセクター省庁と、開発予算を担当する選挙区の間での未調整）。

³⁶ Walter Oyugi氏、現地インタビュー（2006年8月）。

³⁷ 他の交付金も規模は大きなものがあり、Secondary Education Bursary Fundが1.4 Billion（2005/2006年度）、HIV/AIDS Fundが13.5 Billion（2003/2004）、道路のRMLFが8.7 Billion（2004/2005）、Free Primary Educationが7.8 Billion（2005/2006）、Rural Electrification Programme Levy Fundが1.8 Million（2004）。

³⁸ 筆者は議会のCDF Secretariatを訪問し、研究者の見解としてこの旨の評価を伝えた（2006年8月）。

CDFについて、省庁側には開発予算を任されていない不満がある。与野党間では通常は鋭い政治的対立が起こるが、現職議員は自分自身に有利なのでこれを支持している。リスクの諸点に関しては、改革する機運が財務省・計画省に存在し、今後世銀の支援で形成されるケニア社会行動基金（Kenya Social Action Fund: KSAF）を含む各種ファンドとの関係整理や、ConstituencyレベルにCDF Coordinatorに加えて2006年10月より副開発官（Assistant Development Officer: ADO）を配置することによる行政とCDFの連携、Constituencyより下位の参加の枠組みの強化、計画省内のモニタリング評価局の設置などが検討されている³⁹。

CDFと対抗的な関係にあるのがLATFである⁴⁰。これには、対象セクターの重複、資金規模といったライバル性に加えて、国会議員と地方議員という政治家の対立もある。LATFは地方自治体の経常予算の補填や既往債務の削減も果たしており、インフラ部分に向かう参加型開発のLASDAPのシェアは限られている。他方、CDFは行政コストを3%以下が決められており、予算構成上の投資効率性は高い⁴¹。LASDAPは地方自治体のもとで地域住民の参加型計画による開発プロセスを想定し、CDCよりも地域の代表性原理をガイドライン上は規定している。ただし、実際の参加水準は低調であり、一般の住民にはあまり知られていないといわれる。

地方自治体は1970年の機能移転法で大きく裁量権を失ったが、1984年に上級官吏が中央政府からの任命となった。このためもともと業務所掌は限定的であったが、立法機能の確立という意味で中央から権限委譲（Devolution）が行われていた地方自治体は意思決定権の上でも弱体となった。地方自治体のキャパシティは非常に限られており、給与スケールの下位の職員が多く採用され、上中位の職員は採用されない傾向がある。採用されてキャリアが上昇していくような階層性のポストがないため、魅力ある雇用構造になっていない⁴²。

(2) 複数の資金スキームの問題点

ケニアの地方分権化のニーズは決して低くはない。サービス・デリバリーに対しても、社会的なニーズや政治的な要求は非常に高い。しかし、エスニシティや自然環境などの資源配分構成の点で地域間の異質性も大きいために、各地域に対する均等な自治権の付与が難しく、エスニシティのラインに沿っている諸政党が中央で権力をめぐり衝突した。こうした中で、ケニアのローカルガバナンスの文脈におけるCDF、LATFなどの政治的な機能は、地方行政の未発達性を補完する役割が期待されていたが、その未発達性のゆえに機能不全に陥っている。かつ、CDFのように行政を通さない資源配分が拡大する中で、新しい変化が生まれている。

第一に、交付金は中央と地方の政治的な関係や地方の域内格差に微妙な影響を与えている。LATFが地方議員とその選挙基盤、地方自治体の関係を強化する一方、CDFが国会議員にとって支持基盤の確立に重要となっている。これらの交付金は全国に画一的に供与される意味で公平性

³⁹ 計画省ヒアリング（2006年8月）。

⁴⁰ それぞれの交付金の配分基準は、CDFが人口75%、貧困度合い25%；LATFが全国の共有部分7%、人口規模60%、残りが相対的な都市人口の集中度合いとなっている。

⁴¹ 行政基盤のないCDFが3%でコストが足りるかということ、実際にはかえって問題が大きい。

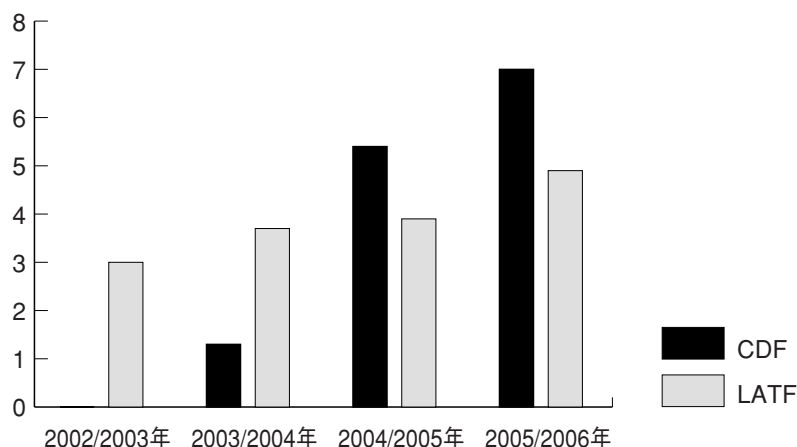
⁴² Walter Oyugi氏、現地インタビュー（2006年8月）。

があるが、CDFはConstituencyの内部で現職MPを支持した地方議員の選挙区のほうに配布されやすいバイアスを持っている⁴³。

第二に、中央官僚は分権化には冷淡と思われてきたが、議員（国会・地方）を通じての財政的分権化がここまで進むと、行政の中で一定のコントロールを与えようとするインセンティブが現れる。それは2008年からの次期政権の政策課題の準備であるとともに、三権の中で行政の執行権を確保する意思でもある。特に財務、計画省においては、開発予算（事業、インフラ）と経常予算（セクター予算、サービスの運営体制）の乖離を放置できない事情も看取される⁴⁴。

第三に、従来地方行政の未発達な部分を補完してきたCBOやNGOが新しい交付金システムにどう反応するのかが重要なポイントになるであろう⁴⁵。CDFやLATFの一定部分をこれらのグループに交付し、地方行政とのリンクを強化する方向に向かえば、新しい展開が生まれることになるからである。

図2-9 CDFとLATFの予算推移



出所：Republic of Kenya (2006)、ケニア地方政府省ヒアリング (2006年8月)、KIPPRA (2006) およびCDF (2007)。

表2-18 CDFとLATFの予算推移

(単位：Billion Kenya Schilling)

	2002/2003年	2003/2004年	2004/2005年	2005/2006年
CDF	0.0	1.3	5.4	7.0
LATF	3.0	3.7	3.9	4.9

出所：Republic of Kenya (2006)、ケニア地方政府省ヒアリング (2006年8月)、KIPPRA (2006) およびCDF (2007)。

⁴³ Adams Oloo氏、現地インタビュー (2006年8月、於ナイロビ大学政治学部)。

⁴⁴ DistrictやDivisionのセクター担当官はCDF/LATFの技術的支援を要請に応じて提供している。

⁴⁵ モイ政権期にドナーのNGO支援が拡大し、これがCBOの活動を支え、住民がCBO登録を増やす動機となった。人口50万人のキスム (Kisumu) Districtにおいて、登録CBOは6,000以上存在する (関谷, 2007)。

図2-9はCDFとLATFの資金規模を比較したものであるが、CDFは急成長して2004/2005年度においてLATFの資金規模を上回った。LASDAPはLATFの2割のシェアしかないので、両者の規模の差は明白であり、それが国民に対する知名度にも現れている。

2-4-4 分権化なきサービス・デリバリー（初等教育）

ここでは初等教育に限定してサービス・デリバリーの実態について考察する。ケニアのセクター行政は分権化されず、Districtも調整権限を有さず、主要業務は縦割りの承認ベースである。ただし、近年、District病院が力を付けて中央のMoHと政策上の議論をするような分権化の趨勢、意識の変化が生まれている⁴⁶。近年になって再開された初等教育の無償化（Free Primary Education: FPE）も地方におけるサービス向上を企図した事業である。民主的選挙が実施されていく過程で、政治家はFPEや基礎保健サービスの地方普及を熱心に主張した（笹岡, 2005, p. 5）。それは教育省の直轄事業であるが、学校運営交付金（Capitation Grant: CG）などを中央政府から地方の各学校に直接送金する事業である。

アフリカでは社会セクターも地方インフラも、地域間の普及率の格差が大きかった。都市部と農村部における初等教育も事情は同じである。都市部では、児童の両親が現金収入を得ており、施設や運営経費に対するフィーを払える人が多い。これに対し、農村部では払える人は一部に限られてしまい、授業の標準的な運営が困難となる。この傾向は1985年以降にコストシェアリング方式が導入されて顕著になった。各学校で資金を徴収し、それを使用する権限が認められたが、それとともに都市と農村、地域間の就学率などの教育指標の格差が拡大した。

教育セクターについては、中央政府があらゆる領域で独占的な権限を持っていた。植民地時代のParishのミッションスクールは、独立後に人種隔離政策を廃止した⁴⁷。アフリカ人のための私立校は、地方に学校を建設するインセンティブが減った（Oyugi, 1995, p. 126）。従って、農村では公立校が主体となり、その施設の建設はハランベールによって担われた。ハランベールによって小さな学校がたくさん建設されることによって、教師の雇用数が無資格の者も含めて増加した⁴⁸。コミュニティが地方のパトロン力を借りて学校建設（開発予算）をすれば、中央政府は事後的にメンテナンスとして教員人件費（経常予算）を払うことになった。

Kremer, Moulin and Namunyu (2002, p. 1) は、1990年代初めまでのこうした現象と給与部分が予算に占める大きな比率、高すぎる授業料は児童の就学率を下げてきたとした。また、これにより児童をベストの校長のいる学校へシフトさせる傾向が損なわれ、学校選択のインセンティブ効果を非生産的にするとした。この論稿が発表された年には、既に授業料を控除するFPE政策が導入されていた。現時点では、NARC政権が公共セクター改革の進捗を強めたこともあり、政府はFPEを実施しながらも、教師の人数を急増させてはいない。

⁴⁶ ニャンザ州ケニア西部医療向上プロジェクト・ヒアリング（2006年8月）。

⁴⁷ 植民期の末期にはクラスには若干名の学力の高いアフリカ人の入学が許可されるようになったが、アフリカ人一般では一般教育よりも職業訓練、技術教育の課程が重視される傾向があった。

⁴⁸ 1970年代にはハランベールは行政に取り込まれ、Technical Training Instituteなども公立校になった。

ケニアにおいては、地方自治体が関与しなくてもFPE政策はセクタープログラムに則り実施できた。FPEは初等教育の授業料の控除と学校運営資金の学校に対する供与であるが、FPEグラントもLATFやCDFのような分権化された資金としてとらえられる。FPEの結果、ウガンダやタンザニア同様、初等教育の就学人口は急激に増加している（表2-19：実施前の2002年の587万人から実施後の2003年の690万人）。この部分をもって量的拡大、アクセスという意味でのサービス・デリバリーには成功したと考えることもできる。KIPPRA（2006）が行ったアンケート調査では、国民から最も知られ、効果があると思われる交付金はFPEであった⁴⁹。

表2-19 成果および結果指標

インプット・アウトプット	2000	2001	2002	2003	2004
公立学校の教員数	184,660	181,847	172,424	176,572	176,887
就学児童数	5,730,669	5,745,991	5,874,776	6,906,355	7,122,407
総就学率（％）	88.7	87.6	88.2	102.8	104.8
純就学率（％）	67.8	75.0	76.4	80.4	82.1
児童/教員比率（％）	31.0	31.6	34.1	39.1	40.3
初等教育修了率（％）	57.7	59.5	62.8	68.2	76.2

出所：Republic of Kenya (1999-2004).

表2-19にあるように、ケニアの教育指標はFPEの実施前から改善傾向が始まっている。就学児童数と総就学率に関してはFPEの影響が大きい、純就学率、初等教育修了率は以前から改善傾向にある（これはウガンダ、タンザニアにはない実績）。これには、一般的な経済状態の改善、国民の教育熱、（初等）教育予算の増加傾向、ドナーによる教科書の頒布など、教育セクター内外の要因が影響したと考えられるが、厳密な評価はここでは差し控える。

ただし、ケニアにおける経常予算に占める教育予算の割合は35%から40%にも及んでおり、域内諸国で抜きん出ている（Republic of Kenya, 2003, p. 97）。また、初等教育予算の98%は教員給与である。このため近年教育指標の改善が良好であったとしても、予算の投資効率が高かったとは言い切れない。それを裏付けているのが、いまだに多いといわれる幽霊教員（ghost）の存在と、FPE実施に伴い「公立校の質の低下を恐れた保護者が私立校および地方の寄宿制公立校へ転校する事態（澤村, 2007）」の発生である。

ケニアでは視学官はQuality Assurance Officer（QUASO）といわれる。Districtで3人程度が小中学校を見ており、エリアオフィスに一人が配置されている。また、Teacher Advisory Coordination（TAC）チューターがエリアに配属され、人事権は中央にあるが、両者が話し合って教員の異動や配置案を決めている。教員は通常同じDistrictの中で配置換えになる。これらの制度は、地方自治体に勤務する視学官とは異なる制度であるが、同様な機能を果たしている。TACチューターシステムは、PAシステムに位置付けられる、英国支援の制度で、元ベテラン教師が配属され、学校運

⁴⁹ KIPPRA AnalystのAlfred Ouma Shem氏、インタビュー（2006年8月）。

営や教授法につき相談している。これらの機能の成否は、対象予算の配布額の十分な大きさにかかっている。

ケニアの教育ではエリアオフィス、District教育官（District Education Officer: DEO）およびProvince教育局長（Provincial Director of Education: PDE）オフィス共に学校や学校運営委員会（School Management Committee: SMC）の運営サポートやモニタリング評価を実施するスタッフや能力が不足している。教員訓練については、いくつかの分野でドナーの支援プロジェクトがある。学校レベルでは、法規則上中等教育は相対的に自治権があるが、初等教育では都市部を除き制限があり、DEOの役割がFPEの資金管理も含めて非常に重要となる⁵⁰。

学校運営委員会やPTAは、学校がCDFやLATFの資金を利用したときに各機関（中央省庁やDistrict）に情報を伝え、相談する傾向があるので、相対的に中央の行政との調整は成立しやすい。これに対し、保健分野では対応するボトム委員会の組織力が弱く、また利用者が施設近辺の居住者とは限らず、Dispensary、Health Centre、District病院というラインはあるものの、中央と地方の連絡調整がうまく行われず、各種資金を利用して完成した施設がその後担当者や薬の不在のために放置されやすい⁵¹。

FPEの学校運営委員会、PTAにおよぼした効果も両義的である。制度的には、教員が学費徴収に使う時間がなくなり、教育に専念できるようになった点がある。他方、ヒアリング結果からは、FPEの導入で住民の学校運営への関与が弱められた側面も大きい。「大半のFPE実施のために必要となる資金は、世銀とDfIDから支援を得（澤村, 2007）」ているが、地方行政機関は資金が送られてくる政府の「上へのaccountability」ばかりを気にすることになり、その分住民への配慮が不足してしまう（詳細は、Box 3-5参照）。

教育セクターから見ると、現在の施設を担う開発予算が複数あり、セクターの経常予算とリンクしていない問題がある。単純な量的拡大は現在のFPEでも行えるが、質的な向上施策については、現在の集権体制のもとでのモニタリング体制がDEOのもとで十分に調整されておらず、かつDEOの権限は制約されている。さらに、量的拡大によっても質の犠牲が生じているので、分権化体制の構想はこれらに応じる必要があるだろう。PTAや両親の参加が抑制されている傾向は、質の観点でも、民主化促進という意味での分権化の観点からも望ましくはない。

2-4-5 結論：いかなる改善が必要か

(1) 非常に弱体な「参加」のフレームワーク

CDFもLATFも現職議員に有利な選挙対策という意味で“dangling carrot”（「人参を鼻の前に垂らす」）と呼ぶ知識人もいる。これらはガバナンス改革の展望がない中で、財政的分権化のみが議員主導で推進された制度である。両制度共に、議員が公共資金を自らの政治生命の継続のために用い、調達制度の未整備から受託企業からのキックバックやコラプションの噂が絶えず、住

⁵⁰ Samuel Kibe氏、現地インタビュー（2006年8月、JICA事務所）。

⁵¹ 無人となる施設が多い結果、地域社会が運営するHealth Centreとして運営される場合もある。保健と初等教育の相違についてはケニア西部医療向上プロジェクト等の専門家からのヒアリング（2006年8月）。

民には制度や事業内容が十分に知らされず、accountabilityが少ないという点は共通している。LATFでは政治家が交代すると、前の政治家の時期に順番待ちにされていたプロジェクトをリストから消去して、新たにリストを作ろうとする傾向がある⁵²。これは、住民やコミュニティ側の参加の弱体性を表している。

CDCは国会議員の集票マシンから構成されることが多く、メンバー選定方法の改善が急務と考えられる⁵³。LATFに付随するLASDAPは住民参加による案件採択を目指しているが、地方自治体は住民の提案する案件を“Wish List”と見なし、通常は地方議員が持ち込む案件を重視するので、住民は参加型プロセスを懐疑的に見るようになった⁵⁴。Action Aid (2006)はLASDAPを歓迎したが、自身が行った評価調査の結果、参加の実体は弱いとしている。住民参加という枠組みからはCDFははるかに弱体であるが、供与施設に対する経常予算を中央省庁から事後的に獲得する観点では強力である。

国会議員はCDCのメンバーに地方議員を取り込むことで求心力を得ようとしたが、必ずしも成功していない。その理由としては、地方議員には国会議員の対抗候補を推した者もいる、独立的な地域代表者の存在、低給与であり奉職する動機が弱いなどの理由が考えられる。同時に、中央と地方の政界などの人脈の分裂性も挙げられる。この分裂性は、中央と地方のエリート結託の動機からの地方分権化が推進されなかった要因として考えられる⁵⁵。

国会議員と地方議員の権力基盤は異なるところがあり、それがLATF導入の後に国会議員主導でCDFが拡大された背景になっている。西部地域のホマベイ (Homa Bay) では、新規開拓者 (New Settlers) とチーフ周辺の人々の間に乖離があるという⁵⁶。伝統的なVillageの意向はチーフに近いclan elderが形成しているが、国会議員や新規開拓者によるCDFの開発過程はそれを取り込まない傾向がある。いずれにしても、地方開発は縦割りの構造をしており、それに特定利害グループが対応していることがコミュニティにおける意見形成を弱体に行っていることが考えられ、地方開発の効率・効果、セクター間調整および住民の参加という点で大いに懸念されている。

(2) 改革の見通し

今後どのような行政改革が期待されるのであろうか。まず、District以下のPAシステムの行政機構と地方自治体の並存はロスが大きいことから、ナイロビ (Nairobi) 市などの別格を除いて、町村はDistrictレベルの立法・行政に吸収されて一つの単位になることが効率性という点では望ましい。これは大きな行政機構の変更を意味するので、憲法・法律改正イシューになる⁵⁷。次に、

⁵² ナイロビ市、マチャコス (Machakos) 市ヒアリング (2005年8月)。

⁵³ 最大15名で、選出国会議員、地方議員2名、District職員1名、宗教代表2名、男性代表2名、女性代表2名、青年代表1名、NGO代表1名の12名とMPが指名する3名。国会議員はCDCの議長になるが、他の者が議長になることを選択してもよい (詳細は、CDF Act 2003, Section 23.1, CDC (2007) 参照)。

⁵⁴ ナイロビ市インタビュー (2005年8月)。

⁵⁵ ウガンダ、タンザニアでは与党の社会主義的一党制の歴史から中央-地方の政党人脈が形成されてきた経緯がある。また、中央と地方のエリートの結託については、Crook (2003) を参照。

⁵⁶ ニヤンドおよびホマベイ Districtにおける地方開発プログラム・コンサルタント (2006年8月)。

⁵⁷ Districtより下の行政組織は法的に規定されていない。同時に、1969年の機能移転法以降、剥奪された市町村のサービス・デリバリーの実施権限を回復する必要がある。

主要な開発資金もここに集約されるべきで、権限を強化した District 政府が経常予算との対応調整を図ることができる。しかしながら、この案は現職議員が反対する可能性が大きい。財政的分権化が中途半端に進行してしまったがゆえに、実施段階の仕組みで中央・地方の政治家の大幅な関与を受けてしまい、この構造を変えようとする政治一般が反対する仕組みが形成されている。

当面はシンクタンクや NGO が提言するように、財政的分権化の中での必要な内部的な改革を進めることが考えられる。Action Aid (2006) は、LASDAP プロセスに関して、コミュニティの関与を本格化し、関連した法制を明確にし、プロジェクトをモニターする委員会をつくること、市民・地方議員・地方公務員のキャパシティ構築、ジェンダー・若者・身障者の配慮、市民社会の形成、ベストプラクティスの広報を提案している。より一般的な枠組みとして、改革提言誌の Institute of Economic Affairs (2005) は地方機関 (Local Authorities) の機能と権力、地方機関の財政基盤、パフォーマンスへの挑戦、低調なパフォーマンスに対する方策を課題として掲げている。

植民地政府への抗議として当初は正当性を有した集権的体制は問題を抱えながら 40 年以上揺らがなかった。人々へのサービスの提供は、開発予算においては行政ではなく政治のチャンネルから行われるようになった。しかし、その政治はエスニシティや地域、支持基盤の選挙区などによって分断された人々のためにあり、公共性一般に対するものではない。これに対応するには、住民や市民の行政参加とそれへの行政の accountability の確保が重要になる。しかし、参加の実践は確固とした行政の枠組みがない中で進められるのだろうか。

そのチャンネルとしては、微力であり、試行錯誤の最中であるものの LASDAP のプロセスの改善や、セクター内の委員会・PTA などへの住民や両親の参加などが考えられる。セクターレベルではサービス提供機関やユーザー組織への分権化は現実のものとなっている。次に、コミュニティの内部において、隣人集団 (Neighborhood Group) や地縁集団などに、市民社会組織 (Civil Society Organization: CSO)、NGO や CBO が絡まって推進される開発を中心とした互助活動も参加に重要な契機を与えるだろう。これらの組織と地方行政の関係構築も重要な課題である。上位のレベルの改革がいかなるものであれ、行政単位内部の諸計画を統合調整する上で NGO、CBO と地方行政との関係強化は必須であろう。実践的な課題としては、District 以下の PA システムと地方自治体が相互のコミュニケーションを共有する一種の準備過程が必要であるが、この過程についても NGO や CSO が関与する役割は大きいように考えられる。

2-5 国別事例分析の概要—3カ国の比較から見えてくるアフリカの地方行政・地方分権化改革の特徴

2-2から2-4で行った各国の分析を踏まえ、ここでは3カ国を横断的に比較して、そこから見えてくる最近のアフリカの地方行政・地方分権化改革の特徴と留意点を挙げてみる。本節での特徴と留意点の洗い出しは、第3章でのより深い分析のベースとなる。従って、ここではあくまでも事実関係の提示にとどめ、それらの分析については、第3章にゆずるものとする。

2-5-1 背景の類似性と相違点

3カ国の現行地方制度と地方分権化改革にはそれぞれの歴史的、政治的、社会的背景がある。そこには共通した側面も多々見出せる半面、異なる背景も認められ、それらが制度に色濃く影響していることが分かる。

独立以来エスニック対立の回避に留意し、平和的安定的な独特の一党独裁体制を維持してきたタンザニアでは、複数政党制移行後も政権与党であるCCMの圧倒的強さは変わらない。また独立後早くからタンザニアの文脈での最適な民主体制を模索して内発的な改革と試行錯誤を続けてきた経験の中で、この国の改革は良くも悪くも穏健なトップダウンの性格を帯びて進められてきた。今次の分権化改革もまた、こうした伝統の中で進められているといえる。ただし、従来の改革との大きな違いは、今回の改革ではドナー主導の色が強く、その分内発性が弱いことであろう(2-3-1)。

これに対し、ケニアにおける地方をめぐる状況は、エスニックグループの影響をより強く受けて、良くも悪くも政治的にダイナミックである(2-4-1)。1991年複数政党制に移行した後はエスニックグループ、宗教などを背景にした政党間の論争が活発化し、分権化や地方におけるサービス・デリバリーの実現も、この流れの中で政治課題として俎上に上るようになった⁵⁸。これが地方分権化改革構想を含めた憲法改正の議論につながり、国民投票にかけられた結果、キバキ政権の改正案が否決された。今後の改革の行方も、その是非は別として政治的議論の成り行きにかかっている(2-4-2)。

ウガンダは独立以降、ある意味ケニア以上にエスニック、宗教対立が深刻であった。その矛盾は70年代を通じた内戦と人権侵害で最大化し、これを止揚する形でNRM政権による無党制民主主義をベースにした改革が進んだ。現在の地方分権化改革を含む諸改革は、「二度とあのような悲惨な過去を繰り返さない」という政権与党および国民の強い願いに裏打ちされた内発的なものである。そういう意味で、ウガンダの改革には周辺他国と比較して格段に強力なモメンタムが見て取れる。ただそのようなモメンタムも、ムセベニ政権が20年以上におよぶ中、また複数政党制導入の影響もあり、さまざまな形での変化を見せはじめていることも確かである(2-2-1~

⁵⁸ その結果、CDFのような極めて変形した財政的な分権化も導入されることとなった。

2-2-3)。いずれにしてもウガンダの経験は、良くも悪くもこうした改革における政治的内発性の重要性を示しているといえる。

以上のような各国固有の背景は、本項で取り上げるポイントおよび第3章で分析する事象に対して直接的、間接的に影響を与えている。

2-5-2 注目すべきウガンダの改革の経験

このような中で、やはり強い内発的発展過程を経てきたウガンダの改革には見るべき成果がある。以下にそのいくつかを列記する。

- 地方自治体の中央政府からの独立性が他国の現状と比較して高い。地方自治体予算の中央による承認の必要はないし⁵⁹ (NCG, 2004, p. 36)、人事もウガンダのみ実質的に委譲されている。しかもこれらが法的にも明確に規定されている⁶⁰。地方自治大臣といえども地方自治体の決定を容易に覆すことはできない (2-2-2)。
- 上記も含めて、地方自治体の責任と権限が憲法および地方自治法その他の法令で明確かつ詳細に規定されている。ケニアはもちろん、タンザニアでもこの点の遅れがさまざまな問題を引き起こしている。
- セクター省庁の抵抗が比較的うまく制御され、地方分権化改革とセクター改革の間の調整と協力がスムーズにできている。
- 地方自治省の中央政府内での力が比較的強い。これも他の国にはないことである。
- 財政分権化戦略 (Fiscal Decentralization Strategy : FDS)、地方分権化政策枠組み (Decentralization Policy Framework : DPF)、LGSIP という一連の政策枠組みの進展にも見られるように、改革の進行の過程で生まれてくる問題に適正かつタイムリーな対策ができています。
- これらすべてのベースにある要因の一つが、大統領および政権与党の分権化に関する強い政治的イニシアティブと改革の内発的発展である。タンザニアでは類似の改革を進めているが、今次改革に関する限り、この基本的な要素が弱い観がある。
- LC1-LC3-LC5の地方自治・行政ラインが、他国と比較してうまく機能している。LC5 (District) のレベルが上位自治体として重要な意味を持っているのは他国も同様であるが、特にLC-3のレベルが人員、予算を伴って重要なサービス提供拠点として機能していること、草の根の単位がLC1として国民から幅広く信頼され、それがきっちりと全体構造に組み込まれていること、そしておのおののレベルの間に適正な連携がとれて重層構造をなしていることなどが、ウガンダの特長として挙げられる (詳細は、3-2-3 (3) 参照)。
- 地方自治体連合会である ULGA は、アフリカ諸国の自治体連合会としては例外的に強く、地方自治関連法案策定過程や政策協議にも関与するなど、影響力を持っている。

⁵⁹ ケニアでは中央政府の承認が正式に必要であるし、タンザニアでは法的には必要ないが、実際にはRegion事務所を通じた中央政府の強い影響がある。

⁶⁰ 最近CAOが中央任命制に戻った。この点については、2-2-8参照。

しかしながら、最近では政治的变化により、上記のような目覚ましい改革にも揺り戻しの傾向も見られる（2-2-8）。

2-5-3 参加型地域開発計画策定の流れ

「参加型地域開発計画策定」+「開発交付金体制」という組み合わせは、最近のアフリカ諸国の地方分権化改革に共通して見られる一つの大きな特徴と言える。ウガンダ、タンザニアにおいても、上記が重要な構成要素となっている。分権化改革自体は進んでいないケニアも、LATFという地方交付金制度やCDFという選挙区開発基金制度を創設し、これに参加型計画策定手法を取り入れて上記体制を擬似的に導入している。こうした形での地方への資金配分体制が確立しつつあることから、実際に各地方に開発事業の恩恵が、少ないながらも届くようになっており、これは改革の一つの具体的成果として評価されている。

また、ウガンダ、タンザニアでは上記交付金の配分基準に各自治体の業績評価を加える「Performance-based Grant System」を導入している。その意図はこうしたインセンティブを与えることで自治体間の競争と自助努力を促進し、能力開発につなげることである。こうした工夫がどのようなインパクトを持つか、今後が注目される⁶¹。

一方で、この体制を各地方自治体の開発計画策定に主流化するにはさまざまな困難がある。ウガンダ、タンザニアでは、地方分権化の対象となっているセクターについてはその計画策定作業をLGDP・LGCDGのような自由裁量交付金の包括的（セクター横断的）地域計画策定プロセスに乗せることに（建前としては）なっている。ところが、各自治体セクター部局はセクター計画を中央各省の指導のもとに上記プロセスとは別に策定しているのが現状である。その裏には一方で技術的必要性と国家的セクター戦略を守る必要性が、他方で地方議員の能力とこうした計画策定体制への不信感がある。結果、各自治体で地域開発アプローチとセクター・アプローチが並列して進められ、これを計画官が後付けで束ねるとするのが実態となっている⁶²（詳細は、3-2-2（2）参照）。こうしたセクター計画との整合性の問題を解消するために、タンザニアでは現在のような後付けのパッチワークではなく、セクター地域計画の策定プロセスをO&OD参加型地域開発計画策定プロセスと整合させようという動きがある。農業セクターは既にその準備に入っている⁶³。しかし、これを他のセクターに広げようとしたとき、関係省庁がそれをすんなりと受け容れるかは分からない⁶⁴。

他方、地域住民のニーズがどの程度の確に反映されているかという点も重要である。タンザニ

⁶¹ 他方で、これが豊かな都市部の自治体と貧しい弱小自治体との間の格差をかえって拡大するのではないかという懸念もある（3-2-3参照）。

⁶² こうした混乱の背景には、各セクターで開発交付金と経常交付金がさまざまな形で乱立しており、さらにこれらの交付金の中には条件付交付金が多く含まれているという現実もある。

⁶³ 農業セクター開発計画とそのO&ODプロセスへの統合の試みについては、開発調査「地方開発セクタープログラム策定支援フェーズ2」（最終報告書2008年12月完成予定）、および同「タンザニア国地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査」（最終報告書2008年3月完成予定）参照。

⁶⁴ ウガンダにおいてはNational Planning Authorityが設立され、中央レベルと地方レベルでの計画の調整を図ろうとしているが、まだ組織設立から時間があまり経っておらず、実質的に機能していない。

アのO&ODを例にとると、このプログラムでは村でのワークショップに9日間という政府の開発計画策定過程としては他に類を見ない時間をかけて住民の声を反映することに務めている。タンザニア政府のこの努力は賞賛に値するもので、従来の申し訳程度の参加型計画とは根本的に異なる野心的な試みといえる。しかしながら、この斬新な試みでさえ、本当に住民の真のニーズがどこまで反映され得るのか、未だ定かではない。

一つにはファシリテーターの能力と住民との信頼関係をどこまできっちりと構築できるのか、そして限られた日数で、しかも忙しい住民の時間を取って行うこうした公式な機会を通じてどこまで真のニーズが引き出せるのか、という疑問がある。

第二に、このワークショップには住民全員が参加するわけではない。一つのVillageは平均人口3,000人程度であるが、そこから10～20名のVillage Resource Persons (VRS) と呼ばれるメンバーが選ばれる。彼らは村民全員が参加するVillage Assemblyで承認される。このVRSを中心に最低でも60名程度が参加する形でフォーカス・グループ・ディスカッションが行われて計画原案が策定され、これがVillage Councilで承認された後、再びVillage Assemblyで村民の総意として採択される。このようなプロセス自体にも、従来の手法からすると相当に民意反映のための配慮がうかがえる。しかしながら、このように配慮されたプロセスをもってしてもなお、本当に最も支援を必要としている最貧困層や社会的弱者を含めた住民全体のニーズを反映する形でVRSが選出され、機能するののかという点については、今後も注意深く見て行く必要がある⁶⁵。

第三に、参加型開発の重要な意義の一つは、住民が地域の開発の主体としてオーナーシップを持って地域の問題解決と状況改善に参画していくことにあるが、O&ODがカバーするのは計画策定までであり、実施段階以降についてのフォローは組み込まれていない。計画→実施→フィードバック→経験を通じた学びと能力向上→新たな試みというプロセスを着実に経ることが重要であり、この側面でさらに検討の余地があると言える。

最後に、この計画策定の費用が高かつきすぎるという指摘がある。今後も地方自治体が独自予算で実施することができる程度の経費に抑えられなければ自立発展性が望めない⁶⁶（詳細は、3-3-1 (4) および別添1. (4) 参照）。

2-5-4 地方財源と交付金の問題

前項でも触れたとおり、ウガンダ、タンザニアでは地方分権化改革により地方自治体に中央政府から送られる交付金は、(まだまだ多いとはいえないにせよ) 以前に比べると格段に増えた。そしてこの交付金の使途は上記の参加型地域開発計画によって決められ、実際にVillageに学校や保健施設、道路、水道などの建設改修の形で届くようになりはじめている。ウガンダやタンザ

⁶⁵ この点、ウガンダにおいては人々の参加はLC1を中心にタンザニアよりも組織化されている。しかし、そのことは、裏を返せば、機械的な「参加」に終始する可能性が高まったことも意味する。つまり、経験が長い分だけ「参加疲れ」が現れはじめ、それを克服することが課題でもある(2-2-5)。

⁶⁶ タンザニアのO&ODについては開発調査「タンザニア国地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査」最終報告書が2008年3月完成予定。

ニアではさらにこの交付金の地域配分の客観的算定基準を定める試みも進められている。

ケニアにおいては行政の腐敗によって資金が地域住民にまで届かないという批判から、行政チャンネルを飛ばして政治家を通じて選挙区に届けられるCDFという開発交付金が新設された(2-4-2、2-4-3)。CDFについてはその地域内でのneo-patrimonialismの影響やそれと関連した透明性の問題、行政との整合性の欠如による問題などの指摘もあり評価は分かれるが、少なくとも何らかの形で地域に届く資金としては評価されているのである。

他方交付金制度については、各セクターで多種多様な交付金が乱立する状況が逆に問題になっている。煩雑すぎる手続きによって業務の効率性は阻害され、しかも使途があらかじめ決められた条件付交付金が多いために、それに縛られて地方の独自性を出すことが難しい状況になっている(3-2-2(2)、3-2-3(4))。ケニアのCDFは行政チャンネルを飛び越える形で選挙区に配分されるものであり、整合性、統制のとれた予算計画とサービス実施の観点からは、より深刻である。これは予算の流れのみならず行政サービスのチャンネルそのものを増やすことになり、調整を一層複雑・困難なものにしている。

上記のような状況に対処するため、ウガンダ、タンザニアの両国では交付金の統合、合理化と無条件化を進めている。特にウガンダではセクターごとに経常経費と開発経費という2本柱に交付金がまとめられ、かなりの進展を既に見ている。また、PAFのサービスの予算において10%以内のセクター間流用が可能になったことも他国では未だ見られない大きな進展といえる。また、交付金を各地域に公正な形で配分するために、Formula-Based Grant Systemの構築が進められている。

ところで、改革の中でウガンダ、タンザニアに共通して現れた揺り戻しの動きの一つに、主要な地方税の廃止がある。タンザニアのDevelopment Levy、ウガンダのg-taxなどの人頭税のような税で、国民に嫌われて「迷惑税」と呼ばれてきたものである。その廃止が悪いこととはいえないが、これを主要な自主財源としてきた両国の地方自治体にとっては、その財源喪失に対する無条件交付金の補償が十分でないこともあり、歳入の自治のみならず歳出の自治まで失う結果となっている⁶⁷。さらに、上記開発計画への予算措置を条件付交付金に依存せざるを得ない状況が、地域計画策定における実質的な裁量権を制限する結果につながり、分権化による行政サービスのeffectiveness向上を阻害している。

2-5-5 人事の分権化

各国の人事権の分権化状況の比較は以下の表2-20のとおりである。

同表を見ても分かるように、人事の分権化に関しては、ウガンダの突出ぶりが目を引く。ウガンダでは地方分権化改革導入以降つい最近(2005年12月)まで、上級職、下級職を含めて採用、任命、昇進をすべてDistrict公務員人事委員会(District Service Commission: DSC)が行うという形で、ほぼ完全な人事の分権化がなされていた。ただし最近の大きな変化の一つとして、CAOの採用・任命が集権化されるという事態が起こっている(2-2-7(1))。

⁶⁷ 歳入歳出の自治については、別添1.(2)参照。また自主財源がほとんどなくなってしまったことによる問題は別添1.(2)解説2の「最低限の自主財源は重要」欄参照。

表2-20 人事管理機能の概観

人事権

機能	ケニア	タンザニア	ウガンダ
採用(上級職員)	PSC	地方自治体に聞き取りの上、PSC	改革後ずっとDSCであったが、CAOについては2005年12月よりPSCに。
採用(下級職員)	地方自治体	地方自治体が採用委員会設置	地方自治体
任命(上級職員)	PSC	City Council Directorについては大統領任命 District、Town、Municipal Directorは自治大臣任命	改革後ずっとDSCであったが、CAOについては2005年12月よりPSCに。
任命(下級職員)	地方自治体	地方自治体	地方自治体
異動(上級職員)	PSC (MLG)	自治大臣	LGからの要請を除いて異動はなし
異動(下級職員)	異動はなし	異動はなし	
昇進(上級職員)	PSC	任命権者に対し自治体が推薦	PSC地方自治体
昇進(下級職員)	地方自治体	自治体行政長官が議会へ推薦	

人材育成

機能	ケニア	タンザニア	ウガンダ
業績評価(上級職員)	地方自治体行政長官については州公務員人事委員会、それ以外のスタッフについては直接の上司と地方自治省/PSC	自治体と地方自治体の双方	これまでは自治体のHoDsとCAO (MoLGになる可能性)
業績評価(下級職員)	自治体行政長官と直接上司	自治体(行政長官)	自治体(行政長官と部局長)
研修	地方自治体	外部資金・運営によるプログラムが中心だが、自治体がLGCBGを通じて管理することもある。	セクターでは中央省庁による管理が中心。自治体がLGDPを通じて管理することもある。

給与と福利厚生

機能	ケニア	タンザニア	ウガンダ
給与と俸給基準	ALGEと組合	地方自治体	PSCと公務員省
インセンティブ・パッケージ	ALGEと組合	地方自治体	地方自治体

- 中央政府に集権化された機能
- 自治体に分権化された機能

- ALGE Association of Local Governments Employers (地方公務員雇用者協会)
- DSC District Service Commission (地方公務員人事委員会)
- HoDs Head of Departments (部局長)
- LGSC Local Government Service Commission (地方公務員人事委員会)
- PSC Public Service Commission (公務員人事委員会)

出所：Dege Consult et al. (2007a) およびNCG (2004) をもとに筆者作成。

タンザニアの人事分権化は2-3-2 (3) で見たとおり、D by Dの建前と現実との間でウガンダ以上に揺れている。1998年の地方自治法により人事権の分権化が定められたが、その後2002年の新公務員法により、地方自治体行政長官（Council Director: CD）のみならず地方自治体各部局長も中央政府による任命・管理となった。また同法は、公共の利益のため必要と判断された場合には中央政府があらゆるレベルの地方公務員の異動を決める権限を担保している。さらに同法がすべての公務員について要求している競争試験による採用の原則を、保健および教育分野の職員については義務付けないことが中央政府により決定された。これらについては確かに地方分権化改革の精神に逆行するもので、再集権化の動きとして批判されるが、地方での極端な人材難という現実と直面したやむを得ない措置というのが実状でもある（Dege Consult et al., 2007a, p. 22）。

ところで、表2-20のような比較を行う際には、以下の2点について注意する必要がある。一つは、人事制度については、上段でも明らかなおと、未だ各国試行錯誤を続けているのが実状であり、状況は流動的であるという点である。従って比較の際には一時点の状況のみならず前後の流れを十分に見据えて分析することが重要となる。

第二に、ウガンダ、タンザニアのように業務の分権化が制度的に進んだ国と、ケニアのように未だ主要な業務が中央政府の出先の管轄下に残されている国との間の単純な比較は実態を見誤らせる危険性があるという点である。実際、表2-20を一見すると、ケニアとタンザニアの間には人事の分権化度合いに関してほとんど差を見出せない。これは比較の性格上両国の「地方自治体」の人事を比較せざるを得ないからである。しかしケニアの「地方自治体」であるCounty Councilには行政サービス業務の権限がほとんど委譲されておらず、主要業務は中央政府の出先であるDistrict Administrationと同レベルに配置された各セクター省庁の出先が遂行している。そしてもちろんこれらの機関の人事権は中央政府が握っている。これに対しタンザニアではCouncil Director（DED、MD、TD）および各技術部局長（Head of Departments: HoDs）の任命は中央政府となっているが、これへの影響力を含めて地方自治体に与えられた人事への関与の大きさはケニアとは比較にならない。この点、表だけを見て誤解しないよう注意する必要がある。

次に、各国の地方公務員数とその公務員全体における割合を示す（表2-21）。これを見ると地方公務員の割合は、改革を進めるウガンダ、タンザニアでは60～70%を占めるのに対し、やはりケニアでの少なさが目立つ。他方、絶対数ではケニアの人数が圧倒的に多い（人口1万人当たりの公務員数を見ると、ウガンダ76人、タンザニア90人に対し、ケニアは167人と約2倍である）。これについては、自治体が下級公務員の採用権限を持つことで無計画に採用を進めてしまった結果という批判的な見方が多い。しかし、集権体制下で国家公務員も含めたケニアのサービス提供スタッフ数を考えると、構造調整の結果でもある人材の絶対的不足に喘ぐタンザニアなどからすると、羨ましい限りということも言える。この状況はある意味、改革をうまく進めることができれば、逆にケニアのポテンシャルとなり得る⁶⁸。

⁶⁸ もちろん、この見方には「うまく進めることができれば」という条件が付くことは断っておく必要がある。一般的にはケニアの地方自治体の下級職員の多さについては、縁故主義その他を含めた無秩序、無計画な採用による職員の能力や適性の問題、無駄な配置やゴーストが多いことなど、公共セクター改革の遅れの結果という否定的な見方が強いのも事実である。

表2-21 公務員総数における地方公務員の割合

公務員総数	1998	1999	2000	2001	2002	2006
ウガンダ (地方公務員の割合)	168,956 65%	177,520 67%	178,741 68%	196,311 71%	211,420 73%	226,000 75%
タンザニア (地方公務員の割合)	266,426 58%	266,426 58%	274,408 62%	271,674 62%	280,830 63%	323,829 67%
ケニア (地方公務員の割合)	650,300 12%	650,300 12%	644,500 13%	610,900 13%	612,100 14%	571,000 7%

出所：中央統計局（ケニア）、公共サービス省（ウガンダ）、PD-PSMタンザニア。

2-5-6 地方分権化改革における州の役割

分権化改革を進めるタンザニアでは、改革開始当初は分権化の主役としての地方自治体の重要性のみが強調されすぎ、中央政府と地方自治体の中間に位置するRegionの存在は軽視された。タンザニアでは、改革以前はRegionの地方自治体に対する権威には相当に強いものがあったが、改革ではこれが意図的に弱められ、Regionは改革の蚊帳の外に置かれた。

ところが、改革の途上で、Regionの存在の重要性が再認識されている。中央政府から地方自治体に一足飛びに権限委譲がなされたが、これに地方の側の能力がついていけなかった。technical backstoppingの体制が不可欠であることが認識されたのである。その結果、LGRPにはRegional Secretariatの強化が、その重要な項目の一つに加えられた。しかしながら、未だにその能力は、求められる機能に対して遙かにおよばない。

ウガンダについては、もともと中央政府とLC体制の間にRegionを置くこと自体がなされなかった。ところがそのウガンダでさえも、Regionを新設する必要性が議論されるに至っている。⁶⁹

2-5-7 地方議会の問題

地方議会の存在とその役割は、地方分権化改革において文字どおり本質的な重要性を持つ。改革を進めてきたウガンダ、タンザニアではこの10年で地方議会の存在は確立、定着し、計画、予算策定プロセスへの議会の参画は促進された。

このように制度としては定着した観のある地方議会であるが、実質的に地方議会が地方自治の最も重要かつ本質的なメカニズムとして機能しているかということ、疑問が残る。議員の能力不足、給与その他の条件の不備もあり、行政へのチェック機能を十分に果たせていない。上段2-5-3「参加型地域開発計画策定の流れ」でも言及したとおり、セクターは議員の関与に懐疑的であり、サービスの計画、実施にあたっては議会の関与は実態としてほとんどない状態である。⁷⁰

⁶⁹ ただし、ウガンダのRegion新設の最大の要因はブガンダ王国との政治的關係によるものであるということも念頭に置いておく必要がある。

⁷⁰ 他方で、地方議員は、どこにインフラをつくるかといった面での関与は強い。地方に裁量権のある交付金には、こうした局面において地方議員の不適正な介入を受ける危険性があるという点にも留意が必要である。

2-5-8 セクターのサービス体制における特徴

(1) 教育

教育においては3ヵ国ともに初等教育の質的量的向上という共通の政策が掲げられてきた。またこのセクターでは強力なSWApが構築され、UPE政策が進められてきており、これにより3ヵ国とも初等教育サービスの量的拡大においては目覚ましい成果を上げている。その最も重要な要因は、何よりも資金の増加であるが、以下のように分権化の要素がこの成果に与えた影響も認められている (Dege Consult et al., 2007a, p. 87)。

- ウガンダ、タンザニアでは、Districtレベルの自治体機構の存在が、急激なサービスの拡大を容易にさせたと指摘されている。しかし、こうした役割を果たしたのは上位自治体の技術部局であり、下位自治体の機構の関与はほとんどない。
- ユーザーグループとしてのSMCへの予算執行権限と実施における裁量権の委譲が本セクターのサービス提供における大きな特徴である。こうした学校レベルへの権限委譲がサービスの急激な拡大を可能にするとともに透明性の向上にも役立った。しかしながら、SMC体制については、各SMCの能力向上とこれに対する助言監督の必要性、ならびにSMCと地方自治体との連携強化の必要性が指摘されている。
- 教科書・教材選択の裁量権をSMCレベルに委譲したことは、学校建設の計画運営の権限の委譲とともに、これまでのところ成功と見なされている。

他方、下記のような阻害要因も指摘されている (Dege Consult et al., 2007a, p. 88)。

- 中央から地方自治体やSMCへの予算送金の遅れと予測可能性の低さが効率的な学校運営を困難にしている。
- District内で条件の悪い地域への教員や施設の配置が十分にできず地域間格差が生まれている。
- 地方自治体やSMCが教員のパフォーマンスをコントロールできていない。特に無償化によって父兄の学校経営への関与が低下している。
- UPEにより初等教育サービスを無償にしたが、これに（ウガンダ、タンザニアの場合）主要地方税の廃止も重なり、サービス提供に十分な自主財源が確保できなくなっている。
- 就学率は向上しサービスは量的には拡大したが、質が改善できていない。この点ケニアのパフォーマンスが分権化の進んだウガンダ、タンザニアよりもむしろよいことを考えると、結局この部分は分権・集権によらず十分な経常予算により教科書の数や教員数を確保することが重要になるのかもしれない。

(2) 保健医療

この分野は教育分野よりも専門性が高いこともあり、ユーザーグループの機能はSMCほどには活発にはなっておらず、むしろ自治体のセクター部局—District病院—保健所—診療所といっ

た行政ラインが強い。タンザニアでは、セクター部局のスタッフは分権化改革において進められている参加型地域開発計画策定プロセスには懐疑的で、計画策定はセクター独自に行う傾向が他の分野に比べても強い⁷¹。同様に地方議会の議員の能力にも懐疑的で、議員よりもセクターのラインを重視する傾向があることも指摘されている⁷²。

分権化改革の流れの中で保健セクターでは3ヵ国ともにDistrictレベルへの透明性の高い財政移転体制を導入した。これによりDistrictレベルの技術スタッフが地域のニーズにより配慮した計画策定を進めることが可能になったと評価されている。他方、この分野ではセクター交付金(条件付)が多く、種類も多く煩雑になっている(Dege Consult et al., 2007a, p. 88)。

人事に関して、タンザニアでは地方分権化後、地方での医師、看護師などのスタッフの不足が深刻になっている。この点では、職員数が比較的多い上に、人事が分権化されていないために地方間のスタッフの流動性が確保できるケニアのほうが有利な側面も認められる。ただし、ケニアにおいては同じ理由から、スタッフの関心が、後の異動や昇進に照準を合わせて、配属された地方特有のニーズに対応した能力向上よりも、全国的に通用する一般的知見に係る研修にばかり向いてしまう傾向も見られる。

(3) 農業普及

農業普及については、特に貧農、小農に対しては公的サービスとして行うのが有効とされてきたが、アフリカではこのサービスがほとんど機能せず、農民からの評価は常に低いものであった。実態として普及員の数が絶対的に不足しており、カバーしなければならない地域と対象農民は膨大な上に、これにアクセスする交通手段も極めて限定されている。実は基本的にこの状態は地方分権化改革導入後も変わっていない。

さらに、教育、保健など他のセクターにおいては、分権化に伴って人員のみならず資金の地方への配分も進められたのに対し、農業分野では分権化により資金が増えていない。また、交付金に自由度が低く、スタッフに対する自治体によるコントロールも不完全で、地方分権化の成果はなかなか認められるに至っていない(Dege Consult et al., 2007a, p. 89)。

このような中で、ウガンダではNAADSと呼ばれる普及サービス事業の民営化プログラムが新たに導入され、試みられている⁷³。これは農民を組織化、能力強化して、民間のコンサルタントとサービス契約を結んで技術移転を受けることができるようにするプログラムである。ウガンダでは一応、NAADS対象地域での技術普及サービスの裨益者は増加し、農民の技術革新にもよい影響を与えていると評価されている。しかし一方でこのサービスには膨大な資金を注ぎ続ける必要があり、コスト・ベネフィットについては判断が難しい。NAADSに代表される農業普及サービスの民営化の評価についてはもう少し時間が必要である(Dege Consult et al., 2007a, p. 89)。

⁷¹ 教育セクターと比較して保健セクターでは、参加型地域開発計画プロセスにおいて住民側の意向が上にすい上げられる適当なチャンネル自体が限られているという側面もある。

⁷² この点は、ウガンダでは近年克服されつつあるようである。少なくとも地方自治体の保健職員レベルでは、参加型計画の重要性と意義について意識が浸透し、むしろ参加型の成果が出はじめている地域もある。

⁷³ タンザニアでも類似のプログラムが導入されはじめている。

2-5-9 D by Dの建前と実際—分権化とセクター行政

ウガンダでもタンザニアでも建前としてはD by Dを高らかにうたうが、実際には純粋な形にはなっておらず、中央集権的部分とDeconcentration、Devolution、ユーザーグループへの権限委譲などを混在させる形となっている。特に、教育、保健、農業普及といったより大きなテーマではゴミ収集のように特定地域内で完結する特定課題と異なり、地方分権の原則をうたいつつ最終責任は中央政府が負うというのが実際のところである。具体的事業・サービス実施は地方自治体が担うが、政策決定、スタンダード設定、質の確保は中央政府が担うとともに、条件付交付金によるコントロールや人事面でのコントロールなどでグリップを利かせているというのがその実状である (Dege Consult et al., 2007a, p. 87)。しかし、これは国家運営として不健全なものとは決していえない。(この点の分析については第3章参照)。

他方、現実問題としてウガンダ、タンザニアでも、分権化改革はまだまだその途上にあり、定着しきっているわけではない。分権化改革によってセクターはその機能と予算の相当部分を地方自治体に委譲した。しかしそれは地方自治体のセクター部局への委譲にとどまっているのが実態であり、地方議会や下位自治体の能力に信頼を置いているわけではないことは本節でもしばしば言及したとおりである。現状としては地方自治において本質的な役割を担わねばならない議会や下位自治体は、その本来の機能を果たし得ていない。ただし、このような状況の中でも、ウガンダではLC3という下位自治体の機能と役割が、議員の役割も含めて向上してきているという事実もある。これは注目に値する。

いずれにしてもこうした状況の中で、各国は国家戦略と地方自治の間でのバランスの取れた体制を適正な形で求める必要に迫られている。各セクターにおいても、その計画をどの程度セクター横断的地域開発計画 (LGCDG、LGDP) に統合するか、という選択を迫られている。

2-5-10 Area-Based Approachから交付金システムを通じた財政支援へ

最近のアフリカ諸国の地方分権化改革において、忘れてはならないもう一つの重要な特徴がある。それは改革への支援がドナー協調のもと、プロジェクト型・Area-Based Approachからコンバイン型・財政支援へ移行していることである。政府とドナーとが集まって改革全体をプログラム化し、膨大なログフレームを作成して、各ドナーはそこに財政支援の形で資金を拠出している。また、ウガンダのLGDPやタンザニアのLGCDGのように、中央政府から地方自治体への通常の財政移転システムに乗せて交付金の形で地方自治体支援を行うための財政支援も主流化してきている。

援助依存度の高いアフリカ諸国では、プロジェクト型・Area-Based Approachの支援では政府支出の相当部分は前もって使途が決められていることとなり、地方自治体の能力強化の観点からは確かに弊害が大きい。また、ドナーからの財政支援に依存した形でのArea-Based Approachでは、持続可能性および他の地域への普及可能性の面で根本的な問題があった。上記の財政支援は自治体へ与えられる援助資金を一般財源化することで、自治体のマネジメント能力強化につなが

るという意味で、また、その配分チャンネルを通常の中央—地方間の財政移転体制に組み込むことにより制度化を可能にするという意味で、意義が大きい。

他方、財政支援化は、中央政府、地方自治体両方が、その一般会計をドナーに依存することを意味する。ドナーの意向次第で国と自治体の財政自体が成り立たなくもなるということで、地方自治の観点のみならず国家の自治の観点からも、危険な賭けにも映る。分権化改革の見地からいうと、改革を支える交付金体制自体を援助に依存する構図となるのである。

第4章でも言及する Area-Based Approach の積極的な意義も含め、財政支援化については、さらなる議論が必要かと思われる。

以上のように、改革の進むウガンダ、タンザニアでは、10年を経てさまざまな成果が出はじめている一方、多くの課題も明らかになってきている。また、改革にいまだ本格的には着手していないケニアとの比較の中で、アフリカの文脈における分権化と集権体制それぞれの特徴も見えてきた。第3章ではこれら3ヵ国の経験の分析をベースに、アフリカ諸国における地方行政、地方分権化改革をどのように分析評価すればよいのか、各国の制度およびその改革を見る際に、どのような点に留意する必要があるのかを探ることとする。

第3章 アフリカにおける地方分権化をどう見るか

第3章 アフリカにおける地方分権化をどう見るか

3-1 はじめに

第2章では3ヵ国それぞれの地方分権化改革と地方行政の現状から分権化の成否に関係すると考えられる主要な事象を抽出し、分析した。一見すると、強いリーダーシップのもとに斬新な改革を積極的に進めてきたウガンダ、D by D⁷⁴を提唱し改革を試行錯誤するタンザニア、まだまだ集権的体制の色彩を濃く残し、民主化後のガバナンスのあり方としての分権化の議論が始まったばかりのケニアといった構図が見て取れる。しかしサービス・デリバリーの向上という観点から3ヵ国の状況を細かく観察すると、分権化改革の成果についてはその評価は一面的にはいかない。また、その成否を左右する要因は多様であり、かつ複雑に絡み合っている。他方、分権化がよい結果ばかりをもたらすとは限らず、かえって混乱して難しい問題に直面するケースもある。さらに、ドナーとしての立場から見ると、分権化の流れの中で各セクターへの協力も含めてどのような支援体制を組んでいけばよいのか、新たな対応を迫られる場面に直面することも多い。

アフリカ諸国で急激に進みつつある地方分権化改革の流れをどうとらえればよいのか？ これはJICAにとっても大きな課題となっている。本章では3ヵ国における地方行政制度と地方分権化改革の経験をもとに、まずは「地方分権化すれば本当に行政のサービス・デリバリーは向上するのか？」という設問を行い、地方分権化改革において起こっている事象の中からこの設問に関係すると思われる重要な要因を抽出して分析を試みる（3-2）。

3-3では、3-2で同定された要因についてさらに分析を深め、これを対象3ヵ国以外の国の状況を見る際にもチェックリストとして使えるよう再整理し、課題体系化することを試みる。各国の地方分権化支援を検討する際に、どういう点に留意して現状を分析する必要があるか、何が問題でどういった支援をすることが最も効果的かを判断する指針となることを目指す。

3-2 アフリカにおける地方分権化改革

—行政サービス提供向上（アウトカム）の観点からの評価と教訓

<本節での分析枠組み>

第2章で見た3ヵ国の経験をベースに、ここではまず、

- 地方分権化改革によって、よりよい行政サービスの提供ができるようになっているのか？
- よりよいサービスの提供ができるようになるためには、何が必要か？

という、分権化の「成果」の視点から、以下の4つの設問を用意し、これら3ヵ国での経験を検証する。

⁷⁴ 詳細は、Box 3-1参照。

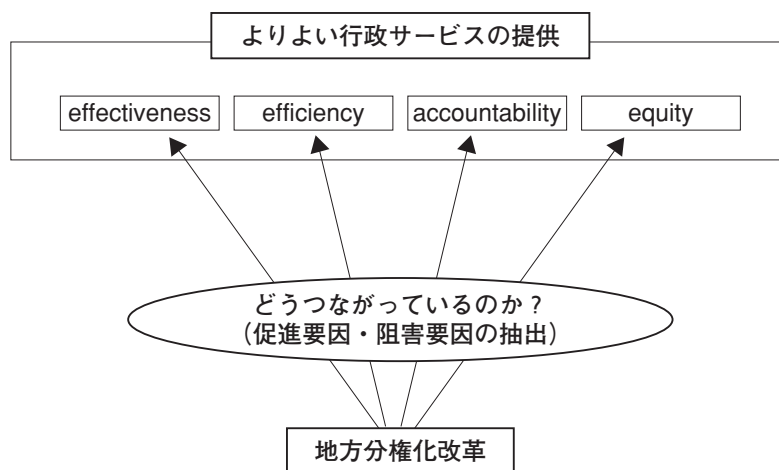
地方分権化改革を進めることで、本当に行政サービスの提供が

- より効果的になっているか？ (effectiveness)
- より効率的になっているか？ (efficiency)
- より地域住民に対して説明責任を果たせる形になっているか？ 透明性を持つものになっているか？ (accountability)
- 公平になっているか、その逆になってはいないか？ (equity)

effectiveness、efficiency、accountability、equityの4つは、第1章でも提示されたサービス・デリバリーの向上を測る分析枠組みである。これら4つの設問について、まずは対象3カ国の地方分権化改革で生じている事象の中でそれぞれの設問に影響を与えていると考えられるものを抽出する。そして各設問に係る成果創出の促進要因と阻害要因を同定し、そこから何が見えてくるのかを分析する。

本節での分析を視覚化すると、図3-1となる。

図3-1 本節での分析枠組み概念図



出所：筆者作成。

3-2-1 分権化、その前に一分権化改革は「目的」ではなく、「手段」

3-2の目的は地方分権化によって行政のサービス・デリバリーが向上するのか否かについて分析することである。しかしその前に、地方分権化はあくまでも手段であって、それ自体が目的ではないことを再確認しておくことは重要である。国家の経済社会的発展のため、貧困の撲滅のために、常に分権化することが正しいとは限らない。ここでは、分析に入る前にその前提として念頭に置いておくべきいくつかの重要な点に触れておきたい。

(1) サービスごとに異なる最適な分権化度合い

タンザニアやウガンダの地方分権化改革を見ていると、D by Dが強調されるあまり、あたかもすべてのサービスを分権化すべきであるかのような観がある。中央省庁の役割は規則の制定と監督支援に限定するべきといった議論もある。ところが実際の状況を詳しく見てみると、ウガンダ、タンザニアでも決してD by Dのみを進めているわけではないことは、2-5-9でも触れたとおりである。しかしここで、D by Dでないから駄目と決め付けるのは適切ではない。

行政サービスは何でも一様に分権化すればよいのではなく、中には集権的体制のほうが合理的なサービスも存在する。そのことは、古典的な例であるが、保健行政における感染症対策について考えればよく分かる。伝染病の蔓延を未然に防ぐためには広域的、戦略的な施策としっかりした縦の指揮命令システムが必要である。そうした責務を地方に分権化してしまって局地的な対応に終始するのは適当な選択ではない。他方、予防医療や一次医療は住民のニーズに応じたきめ細やかな対応と地域固有の状況を反映したサービスにすることがその目的からして重要である。

このように行政サービスにはさまざまな目的を持ったものがあり、各サービスの内容と性格に応じてどういった提供体制が最もその目的に適っているか、どのレベルにサービス提供の主体を置くかをまず考えて合目的的に規定することが肝要である。こうした検討をサービスごとに進めていく必要がある。さらに最も適した制度というのは国の置かれた事情によって、また時期、段階によっても変わってくる。このことは、分権化と行政サービスについて考える際に、前提として踏まえて議論すべき重要な基本である。

(2) 中央地方のトータルな体制で改革を見ることの重要性

また、分権化を基本としたサービスにおいても中央政府の関与がなくなったのでは効果的、効率的なサービスの供給ができないケースも多い。D by Dを進めるといっても、一朝一夕に各地方自治体が単独で十分なサービスを提供できるようになると考えるのは楽観的にすぎる。実際ウガンダを見てもタンザニアを見ても中央省庁からのtechnical backstopping体制の重要性が最近になって再認識されはじめている(2-5-6)。また、各セクターのサービス内容とその実施体制を見ると、実際のところ密接に連携して行われねばならないものも多い(例えばリソースが限られる中、地域での一次医療・予防医療体制を担う保健員が感染症対策、予防接種業務のフロントラインとして機能するなど)。そこではむしろ中央政府と地方自治体の間の連携、調整と協働が効率的なサービス提供のための鍵を握る。

さらに、貧困に喘ぐアフリカ諸国では、利用できる国内のリソースは限られている。地方分権化がこのただでさえ限られたリソースをさらに分断する結果になってはならない⁷⁵。地方分権化改革は、中央の権限をもぎ取って地方に与えるといった「中央と地方の敵対構図」ではなく、中央と地方の間でどのようにwork-shareするのが最もeffectiveでefficientなサービス提供を可能に

⁷⁵ 中央集権的国家体制を確立し、しかも植民地主義とその後の経済発展により強固な国家基盤を築き上げた後の段階で地方分権化が俎上に上がった欧米先進国とは異なり、現在の開発途上国、特にアフリカ諸国は強固な国家建設を経ないまま地方分権化改革に入っている。このことを危惧する見方も多い。そこでの最大の懸念が、分権化体制の中で限られたリソースを最大動員して国民経済の発展に向けることができるのかという点である。

するか、その最適のバランスと形態を見つけて体制を構築することである。中央と地方の最適な分業と協働関係によって最大の相乗効果を上げるという発想が重要である。改革の開始以来タンザニアで問題になっているように、中央省庁が抵抗し、協力関係の構築が困難になるような改革の進め方は避ける必要がある (United Republic of Tanzania, 2004, p. 11)。

(3) 制度改革と地方の側の受け皿整備

アフリカ諸国の地方分権化改革を見て懸念されるのは、制度改革を急激に進めることに力を注ぎすぎて、地方の受け皿整備がそれに追いついていないのではないかという疑問である。ウガンダ、タンザニアが改革の原則として追求している Devolution (D by D) は最も純度の高い地方分権化の形態である (Box 3-1 参照)。しかし Devolution は他の 2 形態に比べて地方自治体に求められる独立性と能力は格段に高い。行政サービスの effectiveness、efficiency、accountability のいずれも、責任と権限が委譲される地方自治体にそれをこなすだけの能力が備わっていなければ、達成できないどころかかえって損なわれる危険もある。これまでの地方統治体制で蓄積された経験と能力に鑑み、どの機関にどこまでなら権限を委譲しても大丈夫か、それが機能するために必要な支援体制は組めないか、地方の側の受け皿を整えつつ最も無理のない移行プロセスを検討することが重要と考えられる。

そういう意味では、地方分権化改革の最終到達目標が Devolution であることはそのとおりであるかもしれないが、それを実現するには長いプロセスが必要である。改革の過渡期においては暫定的措置として Delegation や Deconcentration も視野に入れながら、最適なプロセスを検討することもまた必要である。例えばケニアについては Box 3-4 に示したとおりである。また、Delegation の一例である日本の機関委任事務が、初期段階では未熟であった地方自治体の能力開発に果たした大きな役割などは、改革を進めつつ地方の能力不足に悩むアフリカ諸国には参考になる可能性があると考えられる⁷⁶。

⁷⁶ 機関委任事務については Box 3-1, b)、補論 地方自治の制度的発展 3 ならびに同「Jカーブ的發展経路」参照。その他、日本の特徴的な中央・地方関係とそれが地方自治体の能力開発に与えた影響については、Muramatsu et al. (eds) (2001)、村松 (1994)、同 (1988)、村松 (編) (2006) を参照のこと。また、中央・地方の人権交流を含めた日本の公務員制度の特徴を分析したものとしては、稲継 (2000)、同 (1996)。

Box 3-1 地方分権化の3分類：DevolutionとDelegation、Deconcentration⁷⁷

最近アフリカ諸国の地方分権化改革の中でD by Dという言葉が頻りに耳にする。これはDecentralization by Devolutionの略であり、「権限委譲による地方分権化」と訳される。

各国の地方分権化を見る際にDevolutionの対概念として用いられる分類がDeconcentrationとDelegationである。それぞれの概要は以下のとおり。

- a) **Deconcentration:** 権限の分散化。中央政府の組織内で、地方にある各省の出先機関やその他の部署に一定の裁量権を与えることを示す。ケニアの各省とそのDistrictレベルの出先の間での裁量権の付与関係がこの一例といえる（ただし、実際にはケニアではこのDeconcentrationすらもまだまだ部分的にしか行われていない。ケニアの体制を一言で表すとすると、Deconcentrationというよりもまだ中央集権体制の色彩が強い）。
- b) **Delegation:** 業務の委任。中央政府の行うべき業務を、その責任と裁量権は残したままで外部の機関に（分権化の文脈でいくと多くの場合地方自治体に）委任することを示す。2000年の地方分権化改革以前日本で広く行われてきた「機関委任事務」はこの範疇に分類できる。「機関委任事務」のもとでは、対象サービスにおける日常業務の多くは実際には地方自治体が担ったが、裁量権は中央省庁が握っていた。このため長く国による地方コントロールの象徴的存在として批判され、ついに2000年の分権化改革で廃止された。こうした特徴を持った日本の地方自治体は、その活動量は他国と比較しても相当に多い（国対地方自治体の歳出比は35：65）にもかかわらず、体制は集権的との批判を受けてきたのである（その効用については「補論 地方自治の制度的発展」参照）。
- c) **Devolution:** 権限委譲（移譲）⁷⁸と訳され、行政の責任ならびに権限、裁量権を地方自治体に委譲する場合に使われる。Deconcentrationのような中央政府内部での責任と権限の移行ではなく、住民の代表たる議会を持つ地方自治体に対して、特定の行政サービスその他の責任とそれにかかわる業務の裁量権および人事・財政の諸権限も委譲されるものである。

上記のように、Devolutionは3つの中で最も純度の高い分権化の形とされる。ウガンダやタンザニアでD by Dという際に目指しているものは、少なくとも言葉の上では上記を指すものである。

しかし、Devolutionがどのような場合にも、どのような行政サービスについても、必ず最適の形かという、そうともいえない。行政サービスのeffectiveness、efficiency、accountability、equityの観点から見直すと、その国の状況によっては他の体制のほうが（少なくとも当面は）よいこともあることが理解できる。また、Devolutionを進めるには他の2つと比べて格段に高い地方の受け皿能力が求められる。受け皿整備ができていない状況ではかえって混乱を引き起こしかねない。また、こうした分類はあくまでも全体的な指向性を示すものにすぎず、実際にはタンザニアに見られるように、D by Dをうたう国においても、細かく見ると人事、財政などの制度面においてさえ必ずしもDevolutionにはなっていないことがしばしば見受けられるし、また必ずしもそれが悪いこととはいえない。DevolutionとDelegation、Deconcentrationの分析については、3-3-1 (1) および別添1. (1) 2. 参照。

⁷⁷ 地方分権化の3分類については、Litvack et al. (1998)、同 (eds.) (1999)、Yuliani (2004)などを参照のこと。

⁷⁸ 「委譲」とするか「移譲」とするかについては議論のあるところである。日本の2000年の分権化改革時およびその後の議論では「国と地方は対等」との原則から「移譲」が使われることが多かったが、アフリカの現状を考えると「委譲」のほうが現実の姿により忠実と考えられる。こうした理由から、本報告書では「委譲」を使うこととした。

Box 3-2 分離型と融合型⁷⁹

分離型は中央政府と地方自治体の管轄領域の重複が少ない制度であり、逆に融合型では同じ課題、行政サービスについて中央政府と地方自治体の両方が管轄していることが多い制度である。分離型の典型としては英米が、融合型としては仏独が挙げられる。日本は融合型に分類される。

この分析枠組みは、集権・分権（Centralization-Deconcentration-Delegation-Devolution）という切り口に加えて各国の分権化の態様を見る上で非常に有効な枠組みである。

分離型のメリットは責任の所在が明確なこと、そのため Accountability の観点からは優れた体制であるといえる。その半面、国と地方との連携、協働、調整が難しいという難点もある。

融合型では同じサービスを中央政府と地方自治体が協働で行ったり、連携、調整、指導監督などさまざまな形でのつながりが確保される。そこでは分離型に比べ国内のリソースの最大動員が比較的容易で相乗効果が引き出せること、国の戦略と地方自治の調整が比較的円滑に行えることなどの利点が生まれる可能性がある。また、地方自治体の受け皿能力が未整備な場合には、中央政府の直接間接の指導監督、協働を通じた実地訓練（On-the Job Training: OJT）などによる能力開発が期待できることも大きなメリットである。その半面、デメリットとしては分離型と比べて国と地方の責任の所在が曖昧になりがちであることが挙げられる（別添1. (1) 2参照）。

(4) 内発的發展とそのための国民的議論の重要性

上記のような議論も含め、アフリカ諸国の地方分権化改革を見ていると、こうした国のあり方の根本にかかわる問題について国民の間で議論が十分になされずに進められているのではないかという懸念が持たれるケースが散見される。アフリカ諸国はその厳しい経済状況から、国際社会からの援助に大きく依存せざるを得ない状況にある。そのような中で1980年代には構造調整計画が、1990年代には地方分権化を含めたガバナンス改革支援が多くので一様に進められた。しかしそれがどこまで当事国の国民自身の議論を通じて内発的に決められてきたのか？ ドナー協調によって支援される現在の大々的な改革プログラムはどこまでそうした彼ら自身の議論と納得の上に成り立っているのか⁸⁰？ またこうした改革を、「どんな国にも当てはまる万能モデルがあって、その実現に向かって敷かれたレールをどれだけ速く走れるか」というような運営方式で進めてよいのか？ もっと試行錯誤と議論を繰り返して自分たちに最適な形を追求する内発的な発展過程を取ることのほうが、長い目で見たときに重要なのではないか、との懸念が持たれる。ウガンダの改革が他国と比較して格段にスムーズに進んだ原因の一つがこの内発性の存在であったと考えられることは、2-5-2でも触れたとおりである。

⁷⁹ 分離型と融合型の分析枠組みは天川晃が最初に提唱したもの（天川、1986）。他にこの枠組みに関する参考文献としては、秋月（2001）pp. 109-115、西尾（1993）pp. 63-66、曾我（1998）第二章など。

⁸⁰ 日本には明治の開国時期から、非西欧文明圏の後発国として外部モデルからも学びながらそれを取捨選択し、試行錯誤しながら自国の背景に最も適した形は何なのかを求めていわゆる「和洋折衷」の独自モデルを創出して国を発展させてきた経験を持つ。これは他の西欧ドナーの持たない開発途上国との共通点である。地方自治制度の構築についても同様である。日本はこうした経験をもとに、外部からの制度の押し付けではなく、日本の経験も含めてさまざまな外部モデルを紹介し、相手国の自助努力によって自らの進む方向性を見出していくことを側面支援する「問題意識醸成型」の支援を行ってきた（Box 3-3参照）。日本のこうした外部モデルの取捨選択と日本型モデルの創出の経験については、石川（1995）、村松（1994）など。

Box 3-3 問題意識醸成型支援の事例：国別研修「タンザニア地方自治体改革支援プログラム」

タンザニアに対してJICA大阪にて大阪大学大学院法学研究科の協力を得て2002-2006年度に実施された国別研修「タンザニア地方自治体改革支援プログラム」では、同国の地方自治のリーダーたちを5年間で21州全州から招聘して、上記3-2-1(4)で示した問題意識をぶつけるとともに日本の発展経験を共有して彼ら自身の「気付きの場」を提供した。

同研修では、タンザニアで進められる改革の現状への懸念から、日本の開発経験をベースに以下の問題提起を行った。

- ①外部から提示されたモデルを唯一のものとして無批判に受け入れるのではなく、それを相対化して国民的議論を経て内発的にタンザニア固有モデルを構築することが必要なのではないか。
- ②受け皿を整えない性急な地方分権化はかえって行政サービスの停滞を招く危険がある。
- ③従って分権化のモデルそのものが大切なことはいうまでもないが、それを受容する過程についてもその国の事情を反映した適正な戦略を立てることが重要である。
- ④上記に関し、非西欧文明圏の後発国として近代国家形成に努めなければならなかった明治期日本の地方自治制度確立の過程は、西欧モデルを取り入れながら国民的議論を通じて取捨選択と創意工夫を繰り返し和洋折衷モデルを作り上げた一つの事例として参考になる。
- ⑤改革のスピードよりも受け皿の整備と地方自治体の機能強化を重視し、ゆっくりとした分権化過程と融合型中央地方関係とで地方の自治能力を育成してきた日本の経験も、西欧モデルとは異なった発想として参考になる。

以上の問題意識のもとに、研修では、以下のような項目についての日本の経験を、講義と地域・自治体視察を取り混ぜて提供した。

- (1) 明治期の和洋折衷型地方行政体制成立過程
- (2) 戦後地方自治体制と戦後復興・経済発展
- (3) 機関委任事務をはじめとする受け皿整備型のゆっくりではあるが着実な分権過程
- (4) 中央と地方の人事交流が地方自治体職員のOJTに果たした役割
- (5) 限られたリソースを最大限に動員するための人事制度
- (6) 地方交付税とナショナル・ミニマム・スタンダードの確保
- (7) 地域経済振興に係る行政の役割
- (8) 国・地方自治体・農協・農民の連携による地域農業振興の事例

プログラムには日本のタンザニア研究者の協力を得るとともに、JICA専門員がプログラムの計画段階および実施中すべての講義・視察でファシリテーター役を務めることで双方向の議論と相互理解を促進し、研修内容を真にタンザニア・オリエンテッドなものとしたことも研修効果を確保する上で重要な要素となった。また、研修の最後には各参加者が日本での「気付き」をまとめ、それをどのようにタンザニアの改革の中で生かしていけるかを考えてアクションプランを作成して持ち帰った。さらに、帰国後は参加者自身が各州でローカルセミナーを実施して研修で得た経験を他の関係者と共有したことで、研修の直接的、間接的裨益者は1,500名に達した。

その後同研修の参加者の同窓会が立ち上がった。同会は各人のアクションプランの実施をお互いにフォローしたり経験を共有したりするとともに、タンザニア国内に向けての情報発信の場として機能することが期待される。メンバーは地方自治体やRegionの行政長官（事務方トップ）、地方自治庁首脳といった地方自治のリーダーや研究者たちであるからその影響力は強く、今後の活動が楽しみである。

また、同研修の成果は、その後の日本の対タンザニア地方分権化改革支援のプログラム化につながっている。その過程で事務所や現地配属専門家が果たした役割は大きい。こうした問題意識醸成型の本邦研修とその後現地事務所のフォローによる、相手国との議論を通じた支援プログラムの発展という形は、相手の自助努力、内発的發展を尊重する日本の協力の特長を生かしたものであると同時に、この種の改革支援に対しては有効な方法の一つであると考えられる。

3-2-2 effectiveness の観点から

地方分権化すれば行政サービスに地方の独自性・ニーズをよりよく反映できるようになり、Effectiveなサービス提供が可能になるという。これは本当かどうか？

現在の行政機構で効果的なサービス・デリバリーができるようになっているか？ 地方分権化改革を進めることでセクターのサービス・デリバリーは効果的になるか？ どのようにすれば行政サービスに最もよく地方の独自性、ニーズを反映することができるか？ 阻害要因、留意点は何か？

本項の主要な目的は、3ヶ国の経験の中から上記の設問に関係すると思われる事象を拾い出し、それらの意味について検証することである。

(1) 地方分権化改革によって曲がりなりにも地方に届くようになった資金とサービス

アフリカ諸国の政治行政の問題として頻繁に挙げられるのが、neo-patrimonialismの色濃い集権的政治と腐敗した行政の問題である。そのために優遇された一部の地域・関係者を除いて地方の住民に行政サービスと開発事業の恩恵が届かないという問題が常にあった。これに対して地方分権化改革の結果、開発交付金その他さまざまな交付金が制度として立ち上げられ、曲がりなりにも地方へ資金が届くようになっているという事実がある。さらに2-5-3、2-5-4でも触れたとおり、Formula-Based Grant Systemを導入し、参加型地域開発計画策定体制と組み合わせることで、これまでよりはるかに公平、公正な地域間配分が見られるようになっている。このことはアフリカにおける地方分権化の一つの利点として認識されてよい。

(2) ボトムアップの参加型地域計画策定—その理想と現実

上述のとおり、交付金制度による地方への資金の流れに加えて、分権化によるサービスのeffectiveness向上のための切り札的存在として今回のアフリカ諸国の地方分権化改革で一様に重視されているものが、ボトムアップの参加型地域開発計画策定の政策である。分権化改革の成果として地方に届くようになった資金を、住民の声と地域のニーズを反映した計画策定を担保することで最もeffectiveなサービス提供につなげていくという発想である。これまで貧困に喘ぐ中、政府からの恩恵をほとんど感じる事ができなかった国民にとって、これは画期的なことである。

このように、理論的にはeffectiveな行政と地方自治の理想形を提供するはずの参加型地域開発計画であるが、現実には、これが真にその目的を達成するためには越えなければならないハードルがいくつも存在する。例えば、Districtレベルで各セクターごとに縦割りで策定されるセクター計画とVillageから上がるセクター横断的で総花的な参加型地域計画をどう統合するか、ボトムアップの地域計画とトップダウンの計画をどこまでどうすり合わせるか、地域固有性と国家戦略との間でどう整合性を取るかといった極めて根源的な難しい問題がある。

また、2-5-4でも指摘したとおり、複雑多岐な交付金の存在は地域計画策定、予算策定を困難なものにする。煩雑な作業により効率性は低下するし、条件付交付金により用途に縛りがかけられることから、せっかく参加型計画策定によって確認された住民のニーズや地域固有のプライ

オリティーに従った予算措置が阻害されかねない。参加型地域開発計画を真に機能させるためには、交付金制度の合理化、無条件化が併せて必要である。

他方、2-5-3でも見たとおり、参加型の計画策定と一口に言っても、それが本当に住民のニーズを適正に反映することを担保できるような実態になっているのかは、慎重に検証する必要がある。ファシリテーターの能力、ワークショップの進め方、参加者の選定、継続的ニーズ把握のための体制担保など、まだまだ改善されなければならない課題は多い。ケニアのCDFなど、住民の代表として参加型計画策定に参画するメンバーの選定自体の透明性について問題が指摘されるケースもある。今後も引き続き、参加型地域社会開発の進め方について研究と実践・検証が必要とされている。

最後に、セクター計画の参加型地域開発計画策定プロセスへの統合については、2-5-3でも触れたセクターの抵抗を克服するという現実的課題にとどまらず、そもそも統合すること自体がよいことなのかも含め、より慎重な検討が必要である。各セクターの計画は「住民の希望」だけを聞いていればよいものではない。そこには専門的、技術的見地からの分析が必要であり、戦略性も要求される。参加型で計画策定・実施された開発事業と経常予算の不整合の問題もある。また国家的セクター政策との整合性も考慮されねばならない。あまり極端な形で「参加型地域開発」を神聖化するのではなく、ここでは「行政サービスのeffectivenessを最大化すること」を目的として冷静な分析と議論が必要かと思われる⁸¹。

(3) effectiveな行政サービスを担保するのに最適なサービス提供の主要拠点の設定と地方自治体の規模

effectiveな行政サービスという目的から見ると、地方行政単位⁸²の持つ意味合いには2つの異なる要素がある。一つは行政サービス提供の主体（政策執行主体）として、もう一つは地域的要求のとりまとめ単位（住民自治の単位）としての役割である。前者の見地からするとその単位はサービスを提供できるだけの機能と能力を備えるため十分に大きくなければならない。逆に後者の見地からすると住民にできる限り近く、自治を可能にするのに十分な程度に小さい必要がある。これは日本で現在三位一体の改革との関連で進められている市町村合併の議論の中の賛成意見と反対意見にも通ずるものである。

アフリカ諸国の地方行政構造を見る際にも、それぞれの単位が上記2点のどちらを目的とする

⁸¹ ちなみに日本の市町村の総合計画においては、市民参加と地域の声の反映を担保する手段として、市民アンケート、公聴会、各集落、地域自治会レベルのまちづくり協議会との話し合いなどを行っているが、最終的には総務課を中心に各課が計画の策定を行っている。住民との協働が進んでいることで注目されている長野県飯田市や滋賀県甲良町などの例を見ると、これとは別に、古くからの共同体（自然村）である集落ごとに常会やむらづくり協議会を作り、そこで集落ごとの優先案件を盛り込んだ開発計画を上記総合計画とは別途策定し、住民主体でその実施を進めている。

⁸² ここではあえて「地方自治体」ではなく「地方行政単位」としていることに注意。サービスを実施する単位は必ずしも自治体である必要はない。議会機能などはないタンザニアのWardやウガンダのParishなども重要な行政単位といえるし、ケニアのLocationやSub-Locationも同様である。さらにケニアの場合、実際に地方での行政サービスを主に担っているのは地方自治体ではなくDistrictレベルの中央各省出先機関である。ここではこれらの層も視野に入れて分析している。

単位なのか、それとも両方をカバーしているのかという観点からその性格を明確にしておくことが重要である⁸³。その上で、現在の構造がeffectiveなサービス提供を担保するのに最適なレベルに設定されているかを検証する必要がある。

この点については行政サービスのefficiencyとも深く関係するものであるので、次項の3-2-3 (3) efficiency欄で詳述する。

(4) technical backstopping と融合的体制

地方分権化改革を進めるのはよいが、あまりに急激な権限委譲を進めてしまうと、地方自治体の側にそれら多くの責任と権限を全うするだけの能力が育っていない場合がある。こうした状況では、分権化がかえって行政サービスのeffectiveness、efficiencyを低下させることになりかねない。そのような場合には、中央省庁からのtechnical backstopping体制をきっちりと構築して改革を下支えする措置を取っておくことが極めて重要である (3-2-1 (2)、(3) 参照)。

(5) その他

<分権化しても現場に出られていないスタッフ>

分権化することでeffectiveな行政サービスを提供するという目的からすると、住民と近くなった職員が地域とかかわる機会を増やすことが肝要となる。しかし、3-2-3で説明するように、職員数が極端に少ないこと、それに対してカバーする範囲が極めて広いこと、予算が極端に限られていること、道路、交通手段などアクセスも悪いことなど、地域に出向く条件がことごとく限られているのが現状である。こうした中、学校委員会などのユーザーグループとの連携やCommunity Health Workerなどの住民ボランティアとの協働体制など、地域との協働で補完していく試みが見られ、これらは注目に値する。こうした観点からは、行政単位でいうとウガンダでは人口数百人規模のLC1 (Village)、タンザニアではKitongoji、ケニアではDivision - Location - Sub-Locationレベルの役割に今後注目することが重要かと考えられる。

<厳しい現実の中での集権と分権のバランス>

2-5-5で見たとおり、タンザニアでもウガンダでも、地方分権化改革開始後数年して地方自治体の首脳ポストが中央政府の任命に逆戻りするという現象が起きている。これには別添1. (3) 2で言及しているとおり僻地での人材確保、優秀な人材にとってのキャリア・インセンティブの確保の必要など人事面での現実問題のためやむを得ない事情があることも確かである。しかし行政サービスのeffectivenessや地域へのaccountabilityの観点からは、地方自治体の事務方トップが中央任命というのは、自治の本旨に悖るものともいえる。どこに落としどころを見つけ、そこでの不足部分をどうカバーするかは、難しい問題である。

財政面における同様の事象として、2-5-4でも言及した地方税の廃止がある。悪税を廃止す

⁸³ アフリカ諸国の州、県や市、町、村その他の地方行政構造が、その人口規模、面積、スタッフ数などにおいてどれほど日本の行政構造からイメージするものと異なっているかについては別添1. (1) で説明しているとおりである。

ること自体は必要な措置である。しかしその際にはそれに見合う他の形での歳入の確保がなされなければならない。これは、現実的には中央からの財政移転、しかも使途に関する裁量権を与えた無条件交付金の形での補填が中心となる。他方、自治の本旨からいえば、自主財源をほとんど持たないというのはやはりあるべき姿とはいえない。議会運営や自治体連合会への分担金拠出など、自治体として最低限の支出を賄う自主財源の確保に向けた議論も必要かと考えられる。

3-2-3 efficiencyの観点から

現在の行政機構で効率的なサービス・デリバリーができるようになっているか？ 地方分権化改革を進めることでセクターのサービス・デリバリーは効率的になるか？

(1) 裁量権の獲得による業務の効率化

分権化改革により、これまで中央に握られていた予算執行、調達その他の業務における裁量権が地方レベルに委譲されたことは、業務の効率化に明らかに貢献している。薬品の調達において、これまで中央で決定、調達、送付されるのを待っているしかなかったのに対し、地方で調達できるようになったことで必要な薬品が必要なときに調達できる傾向にあるのは、その好例である。

ただし、これを Devolution – Delegation – Deconcentration の分析枠組みで見ると、この部分での行政サービスの efficiency を達成するためには必ずしもウガンダ、タンザニアが進めている分権化の純粹型としての D by D である必要はない。ケニア型の Deconcentration でも適正に地方に裁量権を認めれば達成可能である。

(2) そのもその問題—人員と業務支援体制の絶対的不足

むしろ、効率性の見地からの最大の問題は、そもそも地方での人員配置が絶対的に足りないことである⁸⁴。しかも3-2-2 (5) で見たとおり、スタッフが地域に密着して地道に働くために必要なロジスティック面での支援体制（交通手段、資機材、予算ほか）も絶対的に未整備である。この点の何らかの解決なしには、実は分権化体制であろうが集権体制であろうが、サービスの向上は望めない。地方分権化するだけでは根本的解決にはならない。

とはいえ、上記の人員の問題は一朝一夕には解決しない。最低限の人員体制の中でどのようにサービス提供の effectiveness、efficiency を最大化するかを考えなければならない。

現状では上記のように行政自体のサービス提供能力は極めて限られているといわざるを得ず、単独で従来のような方法で進めていては目的を達成するのは難しい。そこで考えねばならないのは、地域総体としてどのようにして目的達成に近づくかということになる。すなわち、地域住民自身やその組織、NGO、FBO、民間部門を含めて地域ごとに存在する活用可能なリソースを把握し、これを最大動員して、当該地域で最もうまく機能するトータル・システムを構築することで

⁸⁴ ただし、この点については、2-5-5 で見たとおり国によってその程度には差がある。ケニアなどでは、人数的にはタンザニア、ウガンダの2倍程度を擁しているが、その内容、質の面では問題を抱えている。いずれにしても、数、質を含めた人材配置の問題は深刻といえる。

ある⁸⁵ (3-3-3参照)。中央からの画一的な体制と遠隔操作ではその達成は困難であり、地域ごとの事情に鑑み、特性を最大限に生かした体制づくりが必要になる。これが地方分権化を正当化する一つの重要な要素となる。

(3) サービス提供の主要拠点の設け方と自治体の規模—重層的構造の有効性

上記の目的達成のためにも適切な行政単位とサービス提供拠点の設定が極めて重要である。地域との連携、住民ニーズの把握には自然村レベルを基本にしてできるだけ住民に近いところにサービス提供拠点を設定することが重要である。半面、サービス提供の見地からはある程度の行政組織の規模が必要となるし、財政能力の見地からはそれ以上の規模が必要であることは、3-2-2 (3) でも触れたとおりである。これら3つの側面をすべて満たす適当なレベルが見つければそれに越したことはないが、実際にはそれは容易なことではなく、現実には「帯に短し襷に長し」というケースが多い。ここは3つの側面があることをしっかりと認識して、場合によっては重層的構造で対応することを考えるべきである。

そういう意味で、上位自治体 (District) のみならずその下位の構造が重要になる。ウガンダの構造はこの点でよくできており、他の国にも参考になると考えられる。ウガンダの地方行政単位はLC1からLC5の5層に分かれているが、その最上位にあるDistrict (LC5) は他の2ヵ国同様人口的には30万人程度、面積的には日本の都道府県の3分の1程度 (これはタンザニア、ケニアのDistrictよりも少し狭い) の規模である。財政能力や人材配置の面からはこの程度の規模が必要かと思われる半面、きめ細やかな行政サービス提供の見地からはもう少し小さい範囲のほうが適当である。この点、ウガンダにはその下位にある自治体としてSub-Country (LC3) があるが、このレベルの存在が地方自治と行政サービスを有効なものにしている。LC3にも大卒の長がおり、同時に各分野の専門スタッフが配属されている (2-2-7 (1))。そして住民ニーズの把握のためにはVillage (LC1) が住民自治の最小単位として位置付けられている。これは人口500人前後と十分に小さいレベルに設定されている。

アフリカ諸国の地方自治の置かれた状況を考えると、こうしたウガンダのような重層的構造は極めて有効な体制と考えられる。実際どの国も類似の階層は持っているのだから、それにいかに適切な役割と人員体制を割り振るかを考えれば、かなり全体機能の改善が期待できる。

これに加えて重要なことは、国から上位自治体への支援体制、および上位自治体から下位自治体・サービス提供拠点に至る重層構造の間の連携体制 (指揮命令系統、technical backstopping体制、調整体制) を確立しておくことである。上記の各層は、それぞれに意味と役割を持っている。それらを重層的に強化して結びつけるトータルな体制を構築することが重要である⁸⁶。

⁸⁵ 援助の一つの方法として、そのような仕組みの構築を何らかの形で支援することも有効であろう。

⁸⁶ この点の重要性を考えると、日本が従来から行ってきた特定地域支援型協力において、集落から下位自治体、上位自治体に至る重層的構造を機能させる形での開発行政モデルを実証し政策提言するパイロット型案件は、工夫を加えれば極めて有効な支援となり得る (第4章参照)。また、こうした支援をウガンダのNGOが特定地域で行って成果を上げている事例もある。

Box 3-4 集権体制下での地方分権化改革の描き方—ケニアの場合

ケニアの事例の検討は、いまだ集権体制をとる国で、地方分権化改革を一からデザインする際にどのような点に留意すべきかを考える一つの材料になる。

ケニアの地方行政の実態を見ると、地方自治体（City、Municipality、Town、County）は事実上重要な権限も受け皿能力もほとんど持っていない。他方でセクターの出先がDistrictのレベルにあり、かつ地域行政の経験としてもDistrict Development Committeeのような単位があって地域計画を曲がりなりにも策定してきていることなど、これまでの経験と組織・人員の実態を踏まえると、上位単位としては現在の地方自治体よりもむしろDistrictが適当であるといえる。さらにその下にはDivisionという単位があり、ここにもDivision Officerがおり、各セクターの出先も機能している。またDivisionレベルのセクター行政は、地域住民により近く、地域のニーズをよりよく把握しているとともにセクター間の協力、調整も上位機関に比べると良好であるという特徴も持つ。さらにDivisionの下にはLocation、Sub-locationという自然村に当たる単位があり伝統的にバラザといわれる住民会合やハランベと呼ばれる住民間の協力の習慣も見られる。こうした地方の既存の社会・行政構造をうまく活用し、地方行政制度を構築することが望まれる。短期的にはDistrictへのDeconcentrationで対応することになるかもしれないが、幸運にもDistrictと現在の地方自治体単位であるCountyは地理的に一致する傾向があり、Districtの行政をCounty Councilの議会に対してaccountableなものにすることも可能かと考えられ、これがゆくゆくはDevolutionによる地方自治の単位となるという構図を描くこともできる。

(4) 多すぎる交付金チャンネルの弊害

多様で複雑多岐にわたる交付金の存在が行政サービスのeffectivenessを阻害していることは3-2-2 (2) で説明したが、これはefficiencyにも深刻に影響している。数多く存在する交付金の一つひとつに口座を開設し、これを管理し、それぞれの制度が要請する条件に沿った使い方と報告を行わねばならないことは、地方自治体の業務量を不必要に増加させるとともに行政の効率を落としている。ウガンダでもタンザニアでも、こうした交付金の合理化、無条件化を目指して努力がなされている。

(5) 交付金制度におけるパフォーマンス・ベースのインセンティブ・システムの導入

2-5-3でも触れたとおり、ウガンダのLGDP (2-2-7 (2))、タンザニアのLGCDG (2-3-3 (2)、(3)) といった開発交付金制度に、自治体のパフォーマンスに応じて交付金の配分額を変える制度が導入されている。また、タンザニアのLGCDGにはLGCBG (2-3-3 (3)) という能力開発交付金を抱き合わせにして、パフォーマンスの悪かった自治体には業務改善に向けて職員の研修を行い、能力の向上を促す機会を提供する措置も講じられている。こうしたシステムは自治体の業務向上に有効という評価がなされ、注目されている (efficiencyの視点)。

その半面、LGCBGによりある程度担保されているとはいえ、辺境の貧しい自治体のパフォーマンスを大都市のそれと競争させて、その結果で交付金に差をつけたのでは、かえって地域間格差を拡大してしまうのではないかという懸念もある (equityの視点)。

(6) 技術的運用面での課題

<財政管理能力強化>

技術的運用面の能力強化により、行政サービスのefficiency、accountabilityに顕著な改善が期待できるものに財政管理能力の強化がある。改革を進める開発途上国で広く導入されている中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）をはじめ、タンザニアのEPICORと呼ばれる財政管理システムやそれに伴う研修などが、具体的成果を上げている事例といえる。

<タイムリーに届かない交付金>

他方で、純粹に技術的問題で改革の成果が阻害されている典型的な例が、中央政府からの交付金送金の遅れである。特に年度初めの数ヶ月はほとんど送金がなくこの間の業務が困難になっていること、逆に年度末にかけてどっと送金がなされて、非常に慌しい予算消化を強いられ、結局は使い切れずに国庫への返納を余儀なくされるという事態が頻発している。ただでさえ限られた資金源をこのような形でみすみす無駄にするのは理不尽であり、何としても改善が求められるところである。

3-2-4 accountabilityの観点から

現在の行政機構でサービス・デリバリーは地域住民に対して説明責任を果たせる形になっているか？ 透明性を持つものになっているか？ 地方分権化改革を進めることでそれは促進されることになるか？

accountabilityには上方向、下方向を含めさまざまな対象への説明責任が含まれるが、ここでは地域住民に対する説明責任を主な分析対象とする。住民への説明責任・透明性を担保する手段として、①住民に対する直接のaccountability、②議会に対するaccountability、③住民がアクセスできるような形での情報開示の3つについて検証する。

(1) 住民に近いことによるメリット（Devolution、Delegation、Deconcentration⁸⁷の見地から）

accountabilityの観点からは、住民に近いということは有利である。従ってDevolutionだと他の2型と比べて上記①、②を担保しやすいのは確かである。Delegationでも地方自治体が業務を委任され実施主体となることで、住民には比較的近く見えやすくなる。こうした状況の中でDelegation業務であっても、もしも地方議会によるある程度のチェックが担保できるのであれば、①、②のaccountabilityは向上する可能性はある。

ただしDelegationもDeconcentrationも、本質的には行政サービスにおける説明責任を上に向けることになる。この場合、中央のみならず地方議会のチェックも可能にするような方法はあるか、住民に近く見えやすい体制は構築可能か、が課題となる。ケニアのようなDeconcentration

⁸⁷ Box 3-1 ならびに別添1. (1) 2参照。

型体制の中で上記の課題が克服できるのか？ 現行体制を Devolution 型分権化改革に短期的には移行できないのであれば、こうした可能性を試みるのも一つの次善策ではある。

(2) どうやって住民にアクセスできる形で情報開示するか？

住民への情報開示については、工夫次第で技術的にさまざまな方法が担保できる。ウガンダでは LC3 の役所に承認予算や決算をはじめ主要な情報を掲示している。また LC1（自然村）の Chairperson と LC3 との連絡は比較的緊密で、Chairperson を通じて情報が Village に流れるようになってきている⁸⁸。

同様に、ケニアであれば Location や Sub-Location 単位のバラザ、タンザニアであれば Village Assembly や Kitongoji を活用する方法もある。タンザニアについては以前 Kitongoji の下に 10 人組という隣保組織の制度があったがこれを再考することも場合によっては一つの手段であるし、識字率の問題はあるが日本の自治会の回覧板などの制度も参考になり得る。

(3) 議会を通じた accountability の確保

上記②を担保するためにはもちろん、①、③を進めるためにも地方議会が適正に地方行政府のパフォーマンスをチェックすることは極めて重要であり、これは地方自治の本質といえる。しかし、議員の能力の問題、議員が無給の謝金ベースの勤務であり積極的にこうした責務を全うするための環境が整っていない（タンザニア、ケニア）など、本目的のために議会が機能しきれていない状況が見られる⁸⁹。特に地方自治体の首長が直接選挙による選出となっているウガンダと異なり、議会の議長が Mayor として行政府もつかさどっているタンザニアのような体制（詳細は、2-1 参照）においては、行政府の監視における議会の役割はウガンダ以上に重要となる。議員の研修その他議会機能の強化が今後の改革においてもより重視される必要があるのではないかと考えられる。

(4) 参加型地方行政の推進と accountability

参加型地域開発計画策定の導入や、学校委員会、診療所と Community Health Worker を中心とした保健委員会などのユーザーグループの活動といった行政と住民との協働の試みは、accountability の観点からは極めて望ましい傾向といえる。住民自身が関与することによる行政の監視は最も直接的な accountability 担保の手段である⁹⁰。

ただしこれにも課題がなくはない。3-2-2 (2) でも言及したとおり、これらの活動に参加する住民は実際には限定されざるを得ない。従ってその選定過程や、結果の透明性の確保につい

⁸⁸ ウガンダの LC 体制がうまく機能している地域では、LC5-LC3-LC1 の連携が緊密かつスムーズに保たれていることが注目される。行政機能を持つ最小単位である LC3 は距離的にも心理的にも住民が近くに感じるものとはいえないが、LC1 の Chairperson が LC3 と住民との連絡役、架橋として有効に機能している（詳細は、2-2-5 および 2-2-6 参照）。

⁸⁹ ウガンダでは地方議員に給料が支払われている。こうした違いが地方自治のパフォーマンスに影響をおよぼしていることも認識されるべきである。

⁹⁰ ここで NGO や FBO の機能が発揮できれば、限られた地方議会の行政監視機能を補完することもできる。

では十分な配慮が必要となる。また、計画策定段階のみならず、実施段階、その成果の評価段階への地域住民の参加については、まだまだ改善の余地が大きい。

さらに、UPE政策に伴う小学校授業料の無料化などサービスの無償化は、それ自体はよいのであるが、このために父兄の学校活動への関与や監視が弱まる傾向が見られるという指摘も今次調査では聞かれた（Box 3-5参照）。

Box 3-5 初等教育の分権化とUPE

初等教育の分権化とFPE、UPE（FreeないしはUniversal Primary Education：国によって呼称の仕方は異なる）政策は画一的に実施すると矛盾するところがある。FPE政策のもとでは、すべての人々に「等しく」初等教育を「普及」するという中央の政策的意図が、地方における「さまざまな独自色」や「両親の注文」を抑える動きになり得るからである。ここでは地方自治体レベルと学校レベルにおける「分裂」の関係を見てみよう。

第一に、地方自治体レベルでは、特に政治家と教育行政官との間で分裂が起きている。地方の政治家は、必ずしも教育セクターに関心が深いとは限らず、政治家個人の「顔」の見えやすい小学校建設などのインフラ整備を好む。また、国によって差異はあるが、一般に行政官よりも学習経験が不足しており、専門的な施策については十分に協議できないところがある。

第二に、学校レベルでは、公立校と私立校、都市部と農村部において「分裂」が見られる。FPE政策前においては、公立校においても私立校とほぼ同様に、授業料の徴収・使用権限が委譲されていた。FPE政策とともに、この自治権は画一的に廃止され、代わりに中央から学校に（ウガンダ、タンザニアは地方自治体を経由して、ケニアは直接に）財政的分権化が行われた。以前は親やコミュニティからの注文が学校に寄せられ、学校はいわば「下へのaccountability」を果たさざるを得なかった。ところが、新しい状況下では、学校は財源のある中央政府への「上へのaccountability」の対処に専念することになったのである。

もう一つの「分裂」は都市部と農村部の学校、ないしは豊かな地域と貧しい地域の学校において起きている。豊かな地域の学校においては、授業料廃止と学校運営資金の交付は、学校収入を減らし、外部からの多数の生徒の流入によって教育の質の低下を招く点で厄介事であった。他方、農村部の貧しい学校では従来の徴収資金が乏しかったため、学校運営資金の交付により初めて標準的運営が可能となったところも多い。こうした中で、FPE政策を伴う教育の分権化は、都市部の豊かな学校にとって、学校の運営事業の選択肢・活動の幅を狭める効果をもたらした。このため両親たちは、報奨品を物納して教師や児童にインセンティブを与えたり、児童が4年生になると公立校から進学に有利な私立校に転校させるなどの、さまざまな適応戦略を打ち出すようになった。他方、貧しい学校では、子どもたちが通学しはじめるようになったものの、学校運営に自分たちが注文を出せることを理解していない親が多い。

(5) accountabilityの観点からの現行改革の不確定要素

ところで、今回の地方分権化改革の中で、Accountabilityの観点からの最大の懸念要素は、人事、財政両面での中央政府の影響の問題である。3-2-2 (5) の「厳しい現実の中での集権と分権のバランス」において言及したとおり、自治体高官の中央任命化や交付金への高い依存度は、どうしても任命権者や資金拠出元である中央政府に説明責任の方向を向けてしまう⁹¹。これらの

⁹¹ この点については別添1. (2)「財政的分権化」欄、同1 (4)「計画策定の分権化」4.「地域開発計画と計画された事業への予算措置」欄も参照。

制度措置にはやむを得ない背景⁹²があることも確かではあるが、Accountabilityの見地からすると問題が多いことは認識する必要があることは、繰り返し述べてきたとおりである。

3-2-5 equityの観点から

現在の行政機構でサービス・デリバリーは公平性を担保できているか？ 地方分権化改革を進めることでより公平になるか、それとも逆になっているか？

ナショナル・ミニマム・スタンダードの確保

責任と権限を委譲するのはよいが、それによって貧しい辺境地域の自治体と大都市の豊かな自治体との間に格差が生まれる恐れがある。

特に人事の分権化を進めると辺境地域の弱小地方自治体では有能な人材確保が困難になるという問題が生じる。同様に財政分権化を進めて税源委譲を進めると、税基盤の脆弱な貧困地域の地方自治体は必要な歳入が確保できずサービスの提供ができないという事態も生じる。

ところが、これらの問題を抱える辺境の貧困地域こそがまさに行政のサービスをより必要としている住民を多く抱えている。これは分権化における矛盾である。こうした問題によりサービスの質と量に格差ができないよう、ナショナル・ミニマム・スタンダードを担保する措置を取る必要がある。

人事については、上記の理由のためにウガンダでもタンザニアでも地方自治体行政のトップを中央の任命にするという措置を取った。しかし繰り返し指摘してきたように地方自治体行政の最も重要な人事ポストが中央任命制というのは分権化行政サービスのeffectivenessにもaccountabilityにも根本的な影響を及ぼす(3-2-2 (5)、3-2-4 (5))。

他方、地方における人員不足は深刻である。ただでさえ最低限の数のポストしか割り当てられていないにもかかわらず、そのポストも埋めることが難しい状況である。こうした状況に対して中央政府スタッフのプールと配置その他のセーフティーネットが準備される必要がある⁹³。

財政については、分権化改革を進めるウガンダ、タンザニア両国ともに比較的妥当な形で対処がなされている。税源委譲による歳入の自治を無闇に求めるのではなく、無条件交付金による歳出の自治をまずは確保する方向で改革が進められている。また、アフリカの文脈でいくと、これまでneo-patrimonialismや部族間対立などを背景に顕著だった財政的恩恵の地域間格差が、上記の交付金制度の導入とその地域配分の客観的算定基準の導入により解消されつつあるというのは大きなインパクトである(3-2-2 (1))。

また、交付金配分額の算定にパフォーマンス・ベースのインセンティブ・システムを導入している点については3-2-3 (5)で触れたが、これがかえって地域間格差を拡大してしまう可能性があることも、Equityの観点からは留意しておく必要がある。

⁹² 3-2-2 (5) の「厳しい現実の中での集権と分権のバランス」欄および2-5-5「人事の分権化」参照。

⁹³ 別添1. (3) 2. 中の「人事権分権化の欠点を補うための措置の有無」欄参照。

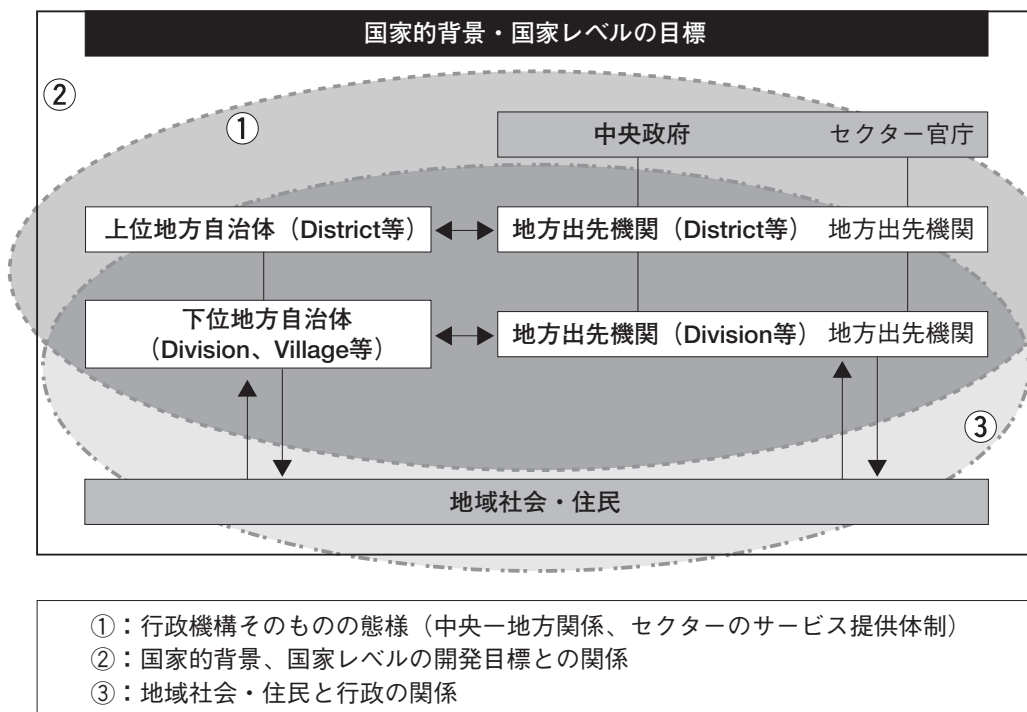
3-3 各国の地方行政・地方分権化改革を見る際のチェックポイントと課題体系

＜本節での分析枠組みと活用方法＞

前節3-2では、分権化改革が本当にによりよい行政サービスの提供という成果につながっているのか、そしてこの成果を達成するにはどういった点に留意する必要があるかについて3ヵ国の経験进行分析し、教訓を引き出した。本節では上記の分析によって抽出された教訓や留意点をさらに掘り下げた上で、各国の地方行政、地方分権化改革の状況を見る際に、どのような情報をおさえ、どのような点に留意すべきかについて、主要なポイントを整理して提示し、課題体系化する（従って、内容的に3-2で分析したことの焼き直しや繰り返しが多くなることについてはご了承願いたい）。

ここでの分析対象の全体像を図示すると、図3-2のようになる。

図3-2 地方行政・地方分権化改革分析対象の全体像



出所：筆者作成。

繰り返し述べられてきたように、本調査研究の主眼はサービス・デリバリー向上の見地からの地方分権化改革の検証に置かれている。従って本節での分析対象も、第一義的には当該国の行政の中央—地方関係、セクターのサービス提供体制を中心とした行政機構そのものということになる（図3-2①）。

しかし、アフリカの統治、行政機構を見る際には、その歴史的、社会的、政治的背景を抜きにしては正確な姿を把握することはできない。また、強固な国家統治体制を構築してから地方分権化改革に手をつけた先進国とは異なり、国家統治体制自体が脆弱なアフリカ諸国において、分権化改革が国家の限られたリソースの分断につながる危険性はないのか、国家戦略との整合性をど

う担保するのかという疑問の声も強い。その一方で、今般の分権化改革は貧困削減という国家全体の大きな流れの中で進められ、かつ公共セクター改革という上位計画の一環としての性格も負っているという特徴を持っている。従ってこうした国家的目標との関係も、分権化改革を見る上では整理しておく必要がある（図3-2②）。

他方これまで見てきたように、集権か分権かという議論以前の問題として、アフリカ諸国の地方末端行政は極めて脆弱であり、単独では十分にその行政サービス提供の責務を果たすことができない状況にある。このような現実の中で、初等教育や保健医療、水、道路といった最も基本的な分野において、地域住民の自助努力による問題解決の行動事例（Collective Action）が見られるようになっている。さらに地域のNGOやFaith Based Organization（FBO）、大学といった支援組織の協力を得た活動事例も存在する。

これら Collective Actionの事例を見ると、地域住民自身が行政の補完的要素として、行政サービスを曲がりなりにも機能するようにさせているという意味での貢献に加え、そうした住民の関与を通じて住民の声が行政に直接反映されるという意味（effectivenessの観点）で、また accountabilityを向上させるものとしても注目される。さらに、こうした行政と地域住民およびNGOその他支援組織を含めた地域社会総体としての具体的な協働の経験は、これまでほとんど育ってこなかった行政と地域との相互信頼関係を醸成する効果を持つ。そして将来的には、こうした地域一体となった「自治」の経験を蓄積することで、市民社会の成熟とともに真の意味での「地方からの要求としての地に足の付いた地方分権化」の実現につながるものとして期待されるのである。

こうした見地から、地方行政や地方分権化を見る際には、地域社会、住民と行政との関係にも十分に留意しておくことが、特にアフリカの文脈では重要であると考えられる（図3-2③）。

以上のように、本節での分析対象は第一義的には行政機構の態様ではあるが、上に向かっては国家的背景、国家レベルの目標との関係、そして下に向かっては地域社会・住民と行政の関係にまでそのスコープを広げておく必要がある。

なお、紙面の関係で、課題体系マトリックス自体は別添にまわし、3-3-1~3-3-3では、その概要を論ずるとどめる。

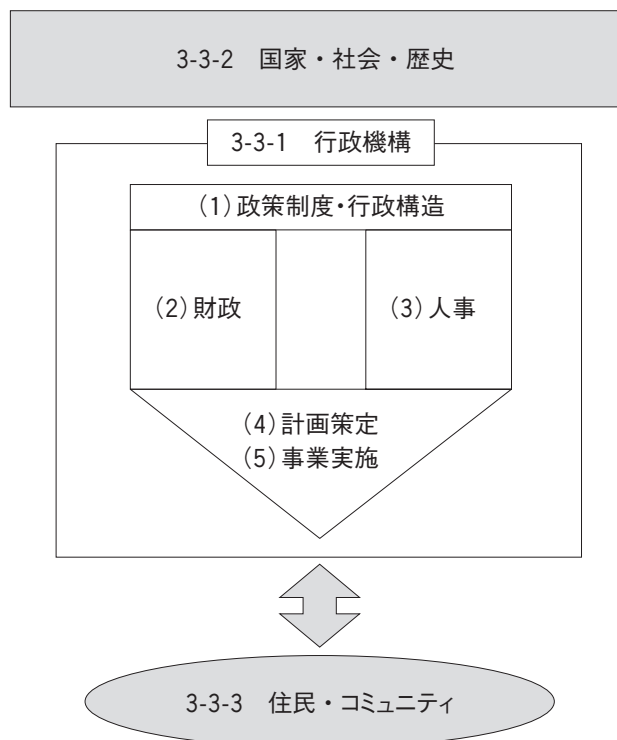
3-3-1 行政機構そのものの態様（中央-地方関係、セクターのサービス提供体制）に係るチェックポイント

行政機構の態様に係る分析は以下に示すとおり、地方分権化改革を構成する5本の柱に従って進める。

- (1) 政策制度と行政構造
- (2) 財政の分権化
- (3) 人事の分権化
- (4) 計画策定の分権化
- (5) 事業（サービス）実施の分権化

従って、本節で作成する課題体系の骨子は、①行政機構の態様を構成する上記5つの要素に②国家的視点、③地域社会・住民の視点を加えたもので構成されているといえる。その全体像を表すと図3-3のようなイメージになる。

図3-3 課題体系概念図



(1) 政策制度と行政構造

各国の地方制度はその歴史的社会的背景を強く反映したものであり、国によって千差万別である。従って日本の地方制度の「常識」を前提にすると大きく状況を見誤ることになる。「Region/Province」や「District」、「Village」などのイメージを、人口規模、面積、スタッフ数などを基本としてしっかりとつかんでおくことがまずは重要であり、そこが出発点となる（具体的に今回の対象3ヵ国の状況を見てみると、それがよく分かる（詳細は、別添1. (1) 1参照））。

次に中央政府（およびその出先機関）と地方自治体の間でどのレベルにどのような責任と権限が置かれているかという点を見る。これらはセクターによっても、行政サービスの種類によっても異なる。さらに財政、人事といった側面における中央・地方間の権限関係はどうなっているかを見ておくことも重要である。

上記とともに、分権化の態様を見る上で有効なのが Devolution – Delegation – Deconcentration、および融合/分離の枠組みである⁹⁴。これらの枠組みを組み合わせると、その国の分権

⁹⁴ Devolution – Delegation – Deconcentration の定義については Box 3-1, 別添1. (2) 2を参照。また融合/分離についても Box 3-2 および別添1. (2) を参照。

化の度合いと中央—地方関係がうまく理解できる。多くの国でD by Dが提唱されるなど、分権化というと集権の対極として「Devolutionで分離型」が最良の形のように考えられがちである。しかし、これが常に最適の形というわけではない。状況によっては地方の受け皿能力が整っていないことなどから急激な改革がかえって混乱を招くこともある⁹⁵。地方分権化改革を進めるアフリカ諸国の多くで、地方行政機構は極めて脆弱である。このような状況においては、分権化を下支えするものとして中央省庁からのtechnical backstoppingやノウハウ移転が必要なケースも多い。よって中央と地方を完全に切り分けてしまう分離型よりも、これを担保しやすい融合型のほうが、少なくとも過渡期としてはより適切となる可能性もある。また、貧困に喘ぐアフリカ諸国では、開発と国民の福祉のために利用できるリソースはただでさえ限られている。分権化がリソースの断片化を招くことがあってはならない。分権化を推進する際には看過されがちであるが、あくまでも国全体として、中央—地方の総体として改革を見ていく必要がある。

他方、地方分権化改革において、負の影響が出る可能性として特に注意せねばならないことが一つある。それは豊かで便利な大都市と貧しい辺境地域の間の地域間格差の拡大である。財政分権化のための税源委譲をするのはいいが、税基盤となる産業のない地域はどうなるのか？ 人事の分権化にはメリットがあるが、辺境の地域の自治体で、人材確保はできるのか？ こういった側面にも注意して地方制度を見る必要がある。

<チェックポイント>

- 地方自治体の種類とそれぞれの規模（人口、面積）、およびそれらの階層構造
- 地方自治体、中央政府およびその出先機関の間の責任分担と権限関係
- 基本的方向性としてはDevolutionかDelegationか、それともDeconcentrationか？
中央地方の関係は融合的か分離的か？
- 地域間格差解消の担保の有無
- 分権化体制の明確な法制化の有無
- 中央の分権化担当省庁と各セクター省庁との調整関係

(2) 財政の分権化

ここでは地方自治体の活動量とそこでの自治の度合いを、財政の観点から見る。

そのためにまずは地方自治体の支出が全政府支出に占める割合を見る。そうすることで、どれだけの仕事を地方が担っているかを大まかに把握することができる（ちなみに日本の場合は地方が65%に対し国が35%と、意外に地方自治体の担う行政サービス活動が多いことが分かる）。

次に、地方自治体がどの程度自由に用途を決めて管轄地域で必要とされている活動に予算を振り当てることができるようになっているのか、すなわち財政面での自治の度合いを測る。地方自治体の財源を分類すると大きくは、①地方税、サービス料金などの自主財源、②中央政府からの条件付交付金（補助金、セクター交付金など）、③同じ中央政府からの交付金であるが、条件のない（用途の自由な）交付金に分けられる。ここで、①の自主財源を増やすことが、「歳入の自治」といわれるもので、財政的自治の度合いが最も高いものである。通常中央政府が持っている

⁹⁵ 3-2-1 (3) 参照。

歳入源である国税を地方税として税源委譲する形で行われる。いわゆる日本で近年議論されている「三位一体の改革」がこれに当たる（もちろん新たな税源の模索や経済振興その他による税基盤の拡大の努力も、自主財源拡大の重要な手段である）。しかし、アフリカ諸国の地方経済の現状では、すぐに「歳入の自治」を目指すのは無理がある（別添1. (2) 2参照）。

これに次いで自治の度合いが高いものとして「歳出の自治」がある。これは、①自主財源と③無条件交付金を加えたもので、予算の使途決定の裁量権が地方自治体にあるという意味でこう呼ばれるのである。「歳出の自治」を確保することは財政面での地方自治を担保する上で重要な意味を持つ。アフリカの国々の地方分権化改革において進められている財政分権化は、大方こちらを目指すものである。各国の財政分権化の状況を調べる際にも、上記の「歳出の自治」と「歳入の自治」の状況を把握することが肝要である（詳細は、別添1. (2) 2参照）。

交付金について、アフリカ諸国に特徴的な要素がいくつかある。一つは、開発交付金と経常交付金に分かれていることである。ところが両者の調整が難しく、施設ができたのにスタッフや活動資金が担保されていないというような不整合がしばしば起きている（別添1. (2) 2「開発交付金と経常交付金」参照）。第二の問題は、交付金の種類が多く複雑多岐にわたり、その結果多くの口座管理と煩雑な会計報告義務が地方自治体を悩ませるとともに行政の非効率につながっていることである。ウガンダ、タンザニアではこの問題に対処するために交付金の統廃合による合理化が進められている。また、ケニアのCDFのような国会議員を通じた交付金は、これまで何の恩恵にも浴してこなかった地域にもある程度資金が届くようにしたという意味で功績があるが、行政のチャンネルを混乱させているという意味で、恒常化すべき健全な体制とはいえない⁹⁶（3-2-2 (2)、3-2-3 (4)）。

上記に加えて、特にアフリカの文脈で重要なのが、タンザニアなどで進められている客観的で公平な交付金の算定基準の確立である（3-2-2 (1)）。これまで部族間対立やneo-patrimonialismを背景にして、政治指導者による不公正な資源配分が横行し、不公平感が強かったが、これを是正するものとして注目されている。アフリカの地方分権化改革における具体的な正のインパクトとして期待されるものである（別添1. (2) 2「地方交付金の算定」参照）。

<チェックポイント>

- 地方予算の規模（国家全体の予算に占める割合）
- 地方財政の自治度（自主財源の額と割合、無条件交付金の額と割合、条件付交付金の額と割合、交付金の種類の多さ）
- 交付金の算定の仕方（公平公正な算定基準になっているか？）
- 地方での予算執行に関する説明責任はどこに対してあるか？
- 地方自治体の財政管理能力

⁹⁶ 最近タンザニアでも新政権がCDFの導入を試みているようであるが、下記のように客観的算定基準による交付金制度が確立されようとしている同国で、このような政治的交付金を導入する正当な理由は見当たらないといわざるを得ない。

(3) 人事の分権化

ここでは、大きく分けて以下の3つの側面について把握することが重要である。

- a) 地方の各機関（地方自治体、中央の出先など）に配属されている人員の規模（そこで求められている業務量との比較）
- b) 人事分権化のメリットと留意点を踏まえた地方人事制度の現状
- c) 地方公務員の能力開発のための制度

a) 基礎情報としての人員配置状況の把握の重要性

アフリカの地方行政の人員配置を見ると、例外なく人数的にも能力的にも極めて厳しい状況にある。分権化か集権化かという議論以前に、このような人員で何をしろというのだろうか？という疑問を禁じ得ない。この状況を冷静に把握しておくことがまず何よりも重要であり、日本の感覚で地方行政をイメージしたのでは判断を誤ることになる。

分権化改革で議論の俎上に上っている責任・権限委譲の内容と程度が、この人員で果たして可能なのか？ 分権化改革プログラムの現状を客観的に分析して必要な措置を描く上でもこの情報把握の重要性は高い。ちなみにケニアのように地方における行政サービス提供の主体が中央省庁の出先にある場合は、地方自治体のみならずこちらの状況も把握する必要がある（2-5-5およびBox 3-4参照）。

b) 人事分権化の利点・留意点と人事制度の現状

上記の基本的状況を把握した上で、次に人事権の分権化の度合いを把握する。人事分権化のメリットとしては職員の地域住民への accountability が向上すること、地方自治体による人員配置を含めた総合マネジメントが可能になり地方自治行政の体制が強固になること、地域の人材登用が促進されることなどが挙げられる（詳細は、別添1. (3) 2「人事権分権化のメリット」欄参照）。

他方、人事管理は簡単ではない。分権化されて、本当に地方自治体で有能な人員が十分な数だけ確保できるのか、特に辺境の条件の悪い自治体でどうなるのか、という問題がある。また、職業人としてのキャリア・インセンティブの見地からは、中央への異動や昇進の機会を奪われることとなるが、それでも彼らを惹きつけることは可能なのか、という懸念も残る（3-2-2 (5)「厳しい現実の中での集権と分権のバランス」欄参照）。

また、地方議会や有力者との関係で、不適切な影響を人事管理が受ける例も見受けられる。そうした点への対処を考慮することも必要となる。これらの点も念頭に置いた上で、人事制度の現状はどうなっているのかを分析する必要がある（詳細は、別添1. (3) 2「人事分権化における要留意点」欄参照）。

c) 地方公務員の能力開発のための制度

人材育成制度の分権化は、研修の有効性（地方固有のニーズに合った研修）、効率性（職場

の近隣での無理のない研修) などの見地からメリットがある。ただし自治体の一つひとつが独自の研修制度と施設を持つというのは現実的ではない。ここでも中央政府とも連携した、また各種研修提供機関の協力も得たトータルな研修提供体制をまずは構築し、これに地方固有のニーズを反映した各自自治体研修計画を反映するといった方向性が求められる。

他方、フォーマルな研修のみならず、実地の業務の中で能力向上を目指すOJTを担保することが地方分権化では極めて重要である。technical backstoppingや中央地方の人事交流、協働などによるOJTを通じて自治体の能力開発を進めることが有効であることは、日本の経験が鮮明に示すところである⁹⁷。こうした制度の存在とその態様を把握しておくことも重要である。

<チェックポイント>

- 地方自治体の配置人員数、能力（委譲されている責任・権限の規模・内容に対して適正規模の人員か？備えている資格要件はどの程度か？）
- 地方行政官に係る人事権（採用、任命、昇進、異動、罷免、給与など）はどこにあるか？
- 都市と農村・辺境地の自治体間で人員数、能力に格差は生じていないか？
- 地方公務員の研修制度はどうなっているか？
- 上位機関からのtechnical backstoppingや人事交流といったOJTのメカニズムはあるか？

(4) 計画策定の分権化

今回アフリカ諸国で進められている地方分権化改革に共通する特徴の一つは、ボトムアップの参加型地域開発計画策定プロセスを推進していることである。また、分権化改革自体はいまだ開始されていないケニアにおいても、各省がそれぞれのセクターの計画策定において住民参加型の方法を追求しはじめている。しかし、ウガンダやタンザニアのようにD by Dにより地方自治体に権限委譲の進む中での地域計画策定と、ケニアのような各省の指揮命令系統と縦割り予算策定プロセスが残る国のそれとでは、同じ「参加型」の「地域開発計画」といっても全く様相を異にする。従ってこうした点を含めて、誰がどのように計画策定をしているのか、計画策定プロセスを把握することがまずは大切である（詳細は、別添1. (4) 1「計画策定における分権化の態様」欄を参照）。

地方分権の本旨からいって、各地域固有の状況とニーズを反映して優先事業を選定し独自の地域開発計画を策定することは、地方自治体にとってすべての基礎となる重要な権限である。地方分権化改革が進むウガンダやタンザニアではこうした権限が制度上地方自治体に委譲されている。しかし、実際にはこのボトムアップの参加型地域開発計画策定プロセスはさまざまな困難に直面している（2-5-3、3-2-2 (2)）。主要な課題や阻害要因は以下に列記したとおりであるが、これらの要因について、現状がどうなっているのか、その克服がどの程度担保されているのかを見ておく必要がある。

- a) 住民参加型計画策定が重視されているが、これがどこまで住民の公平な参加を得て真のニーズを把握することを担保できているのか？（詳細は、別添1. (4) 1「住民参加の方法」欄参照）

⁹⁷ 「補論 地方自治の制度的発展」の3「日本での地方自治の展開」参照。

- b) サービス・デリバリーのことを考えると、地域計画といえども結局は各セクターの事業実施計画がその内容の柱となる。そして実際には各セクター計画は、それぞれに参加型の試みを取り入れつつも自治体の各セクター技術部局が専門的見地から策定している。それと並行してタンザニアのO&ODのようなセクター横断的な参加型地域開発計画が各Villageから上がってくる。これらを統合する作業がDistrictレベルの計画官に課されているわけであるが、それは大変に困難かつ労力の要る作業である。本当にこのようなシステムが有効に機能するのか？（詳細は別添1. (4) 2「地域セクター計画策定の実状」欄参照）
- c) ボトムアップが原則の地域開発計画とトップダウンの国家計画・戦略をどうすり合わせ、整合性を担保するのか？（詳細は別添1. (4) 3「ボトムアップとトップダウンの整合」欄参照）。
- d) 地域開発計画を策定してもそれに予算を付けられなければ実態が伴わない。ところが、上段3-2-2 (2)、3-2-3 (4) ならびに3-3-1 (2) で見たとおり、地方自治体は中央からの交付金に大きく依存しており、しかもそれらは複雑多岐にわたっている。同計画の実施のためにLGCDG（タンザニア）やLGDP（ウガンダ）といった無条件開発交付金制度が作られたが、その規模は限られているため、結局はDistrict計画官が多様な交付金の中から利用可能なものをパッチワーク的に継ぎ合わせているのが現状である。このような状況では「各地域固有の状況とニーズを反映して独自の地域開発計画を策定する」といっても実効性は限られたものになってしまう。ここでは計画を実現するのに必要な予算について、どの程度配分の自由裁量権があるか、すなわち歳出の自治がどの程度確保できているかをチェックすることも重要である（詳細は別添1. (4) 4「地域開発計画と計画された事業への予算措置」欄参照）。

<チェックポイント>

- 地方での開発計画は誰がどのように策定しているのか？
- 計画策定に際し、地域住民の参加はどの程度、どのような形で担保されているか？ 住民のニーズをどのように計画に取り込んでいるか？
- 地域における各セクター計画と地域総合計画の統合をどのように担保しているか？
- 策定された地域開発計画への予算措置はどのように行われているか？

(5) 事業（サービス）実施の分権化

サービス実施分権化のメリットとしては、①住民ニーズの把握が容易になり、より有効性、妥当性の高いサービス提供が可能になる（effectiveness）、②サービスの迅速な提供が可能になる（efficiency）、③住民のチェック機能向上が期待される（accountability）などが挙げられる。

他方、中央政府によるサービス提供と比較した場合、地方自治体の受け皿能力が整備されていない状況では、技術的に質が低下する恐れがある。こうした状況は是非とも回避する方策を担保しておかなければ、改革の本旨にかかわる。

上記に鑑み、サービス実施については、責任と権限を与える対象として、どのレベルの行政機関が適切か、人員体制、予算規模といった当該機関の行政組織としての能力や住民ニーズ吸い上

げに適正な規模にも鑑みながら判断する必要がある（3-2-2 (3)、3-2-3 (3)）。従って、各国の事業（サービス）実施について調べる際、中央政府および地方自治体各層のうち、どの機関がどのような事業（サービス）の責任と権限を持っているか、および各機関の間の役割分担を明確に理解しておくことは、基本中の基本となる。また、それら各機関について、人員、資金など、与えられた責任を果たす必要に見合うだけの条件が備わっているのかという点にも注目する。

さらに、地方自治体が提供の主体となることが適当であるサービス内容については、地方自治体の受け皿能力の程度に留意し、必要に応じて中央政府からサービス提供の主体となる地方自治体までの technical backstopping 体制、協働体制がどのように担保されているかをチェックすることも重要である（3-2-1 (3)、3-2-3 (3)）。

他方、サービス・デリバリーの向上のための改革という見地からは、分権化体制下で各セクターの事業（サービス）実施をどのように行うかが重要な問題となる。ところが、今回の調査対象国でもそうであるが、セクターは分権化改革とは別に SWAp による改革を進めており、これとの調和が取れていないという問題がある。中央レベルで SWAp と地方分権化改革との整合性を取る一方、地方レベルでのサービスのセクター間調整体制、中央-地方間連携体制の構築が必要となる。このような体制がどの程度整っているかも、分析の対象となる（2-5-3）。

また、3-3の冒頭で強調したとおり、地方分権体制下での事業（サービス）実施においては、effectiveness、efficiency、accountabilityの観点から地域住民との協働（Collective Action）に大きな期待がかかる。さらに、こうした協働の経験を通じて政府と地域住民との信頼関係が醸成され、中長期的には地域における自治の経験の蓄積により真の地方自治の基盤強化につながるというインパクトも期待し得る。ここではこうした期待を込めて、どのような協働のケースが存在し、これらが上記の可能性をどの程度秘めているかを検証する（この点については、3-3-3で別途詳細に検討）。これらはJICAの従来実施してきたコミュニティ開発支援型とセクター行政支援および地方行政支援を組み合わせた特定地域開発支援につなぐことができる可能性もある（第4章参照）。

最後に、中央から地方自治体へ送られる交付金がタイムリーに届かないという制度の運用上のロジスティックな問題で、分権化改革における事業（サービス）実施が滞るという残念なケースが今回の調査でしばしば見られた（3-2-3 (6)）。こうした予算執行上の問題は、技術的な支援によって解決できる可能性が高く、しかも制度全体にとって有効であるので、把握しておくべきである。

<チェックポイント>

- 主要なサービスにおける中央地方の行政各層の間の責任・権限の所在と分担
- 各サービスにおける国から地方自治体への technical backstopping の体制、国と地方の調整はどのようになっているか？
- ユーザーグループへの権限委譲の例はあるか？
- セクター省庁からの事業実施ラインと地方自治体での指揮命令系統の間の調整メカニズムが機能しているか？
- 事業実施において住民参加の事例がどの程度あるか？ そこでは行政と住民の協働がどのように機能しているか？

3-3-2 国家的背景、国家レベルの開発目標との関係に係るチェックポイント

(1) 歴史・社会

もともと近代国家は「想像の共同体」であるが、アフリカにおいてはエスニシティによる分裂が大きく（植民地制度がさらにその分裂を統治上人為的に強調した）、歴史が比較的浅く、国境が極めて人為的に引かれたために極めて人工的な国家が形成された。アフリカ諸国は国家内部の分裂性と不安定性を抱えたまま独立し、冷戦後の民主化の中でこの枠組みの正当性が再度問われることになった（その結果、いくつかの条件のもとで内戦や武力紛争が発生した国も多い）。

エスニシティは多様であり、貧富の格差もあれば、隣国のほうにアイデンティティと歴史的なつながりがある場合もある。また、地域によって社会的な凝集性も異なる。ただし、近代化・都市化の進展、教育政策などの中である程度の統合や融和は進んでいる。

他方、国家のフォーマルな組織ではなく、パトロンたる権力者とクライアントのインフォーマルな組織の連鎖が政治を支配している場合がある。中央と地方に当該人間関係が形成された場合、この関係をベースに地方分権化が進む場合もある。中央は地方に資源を移転する代わりに、地方のリーダーからの政治的な支持を得る構図である。

<チェックポイント>

- 植民地前後の統治体制と地方社会の関係
- エスニック社会による地域などの差異
- 新家産制（neo-patrimonialism）による地方のガバナンスへの影響

(2) 政治・統治体系

1990年代以降、一定時期のプロセスを見ると民主化が分権化と共振して進展した国（タンザニア）と、民主化の代替措置として分権化が進展した国（ウガンダ）が現れた。複数政党制は民主化のもとで外部からの圧力と内部からの推進力で形成されてきたが、政党はエスニシティを反映した組織であることが多く、複数政党制は他の政策的配慮を経ない場合は中央でのエスニシティ対立を助長する機能を有していた（ルワンダ、ブルンジ）。その圧力軽減措置としてムセベニ大統領は分権化を推奨していた側面もある（ウガンダ）。

国家の中央行政による統制を地域社会にまで浸透させるためには、そもそも一定程度は機能する地方組織が必要である。しかし、非民主的な中央統制は通常特定のエスニシティや地域に対する資源配分、言語政策を優先させてきた。これに対抗する論理を持っているのが分権化の原理であり、各段階の地方組織に一定自治や均等な配分を与えることで不満の醸成を防いだ側面もある。

<チェックポイント>

- 一党独裁/複数政党制と地方における政治関与との関係
- 中央行政による統制と地方自治とのバランス

(3) 開発戦略・経済成長

地方に貧困者が多いことから、PRSと地方分権化は地方に資源を回すという意味では政策的な

原則が一致する。また、政策手段としても、PRS（および国によっては重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）を含む）関連予算が地方に回る地方交付金の原資となるので、両者に矛盾はなかった（3ヶ国ともPRSを掲げているが、ケニアはHIPCではない）。MTEFなどはウガンダ、タンザニアでは、Districtのレベルでも目指されている。

独立以後の集権化・抑圧体制は、特定民族・グループのための支配の傾向があったため、分権化はそれを唱えるだけで、新たなガバナンスを国民に約束する symbolic gestures になる傾向がある（ただし、集権化を進めてきた多数派はこれを警戒する傾向もある）。また、政策の失敗や大きな負担を中央が負う要素も軽減できる。構造調整は地方におけるサービスを削減したため、これを復活させることが1990年代に公共セクターに求められた。この部分がかつての中央政府ではなく、地方自治体や民間部門に担ってもらおう考え方が存在し、ドナーの支援を受けて浮上した。

<チェックポイント>

- PRSP、MTEFなどの枠組みにおける地方分権化の位置付け
- 構造調整や過去の政策が現在の地方行政構造に与える影響

(4) ガバナンス改革枠組み

上記にあるように、公共分野と民間分野の適正なバランス、クライアントたる国民へのサービスの提供、サービスの効率性の向上、というPSRの考え方は、分権化の原則とも合致するところがある。この観点からの分権化を最も進めようとしたのがタンザニアである。ウガンダでは分権化を大幅に進める前にPSRをある程度達成していた。ケニアはこの意味でPRSを達成できないまま、PRSにも同時に取り組まねばならなくなった。

また、公共財政管理改革や法整備改革事業、他の行財政改革との調整、連携も重要なポイントとなる。

<チェックポイント>

- PSRなどの改革枠組みにおける地方分権化の位置付け
- PSRとPRSとの関係
- ガバナンス関連の他の改革との調整、連携

(5) セクター戦略

地方におけるサービス・ポイントに資源を供給するためには、確固としたセクター政策と制度形成が必要である。ただし、セクター政策はセクター省庁が主管し、分権化はそれらの権能・予算を削減するので、矛盾する要素もある。中央政府の計画・予算とボトムでの実際の運用が乖離なく、一貫性を持ってモニターされるためには、予算の流用のない条件付交付金が向いているが、これには逆に地方自治体の裁量権限を制約するデメリットがある。

<チェックポイント>

- SWApにおける地方でのサービス・デリバリーの位置付け
- セクター予算と地方交付金（条件付、無条件）の関係

3-3-3 地域社会・住民と行政の関係に係るチェックポイント

(1) 脆弱な末端行政の補完機能としての住民参加

開発途上国の地方自治体の末端行政は極めて脆弱であることが一般的であり、独自にはすべての必要なサービスを満足に提供することは事実上不可能である。そこで、それを補完するものとしてのオルタナティブな行政サービス・事業遂行パターンとしての住民・行政の Collective Action が注目されている。

ここでは当該国で認められる行政と住民、民間との協働のケースを把握し、それらが上記の機能をどの程度果たしているか地方行政のサービス実施の一つの選択肢としてどの程度有効なものと考えられるかを分析する。

<チェックポイント>

- 本来行政が行うべき公共サービスについて、地域住民がその計画、実施に関与しているケースがあるか？ または住民が独自に特定の公共サービスを担っているケースがあるか？
- NGOその他、地域で活躍する支援組織が上記のサービスを担っているケースがあるか？
- 上記2点のようなケースで、行政はどのような役割を担い、それらの Collective Action との間にどのような関係を構築しているか？
- 住民が参加、協力することにより、どの程度行政サービスのカバーする範囲が広がり、効率化しているか？
- 行政サービスを民間委託するだけの市場がどれだけあるか？

(2) 行政サービスへの受益者ニーズの反映機能としての住民参加

参加型計画→実施における住民の参画→サービスの享受という地域住民と行政の協働のプロセスは、受益者のニーズを反映するための効果的な手段と考えられる。この点を検証するために個々のケースを分析する。

<チェックポイント>

- 地方での行政サービスの計画策定に住民はどういった形で、どの程度参加しているか？
- 地方でのサービス実施において、どの程度行政と住民との協働関係があるか？ そこではどのような形で住民の意見、ニーズが反映されるようになっているか？
- 地方行政と住民による Collective Action との連携により、貧困者や弱者へのサービス・アクセスが改善されているような例があるか？
- 地域住民自身、計画策定、サービス実施への参加およびサービスの享受を通じて、どの程度の満足度を持っているか？
- こうした協働関係が、行政と地域住民との間のパイプを太くすることにつながっているか？ 行政側、住民側に、お互いに対する認識や姿勢の変容が現れているか？

(3) 住民参加による行政サービスの accountability/透明性の向上

行政サービスの計画、実施過程への住民参加は、行政の地域住民に対する accountability/透明性を高めるという観点からも有効であると考えられる。この点を検証するために、個々のケースを分析する。

<チェックポイント>

- 地域住民が地方行政および地方での行政サービスに対してどのような認識を持っているか？
- 地方自治体（または、地方出先機関）は、当該協働事業に関して、地域住民に対してどのような情報開示、説明をしているか？
- 地域住民が、行政との協働を通じて、行政の透明性が向上したと感じているか？

(4) 参加と協働を通じた行政と住民・地域社会との信頼関係の構築（legitimacyの観点）

アフリカの国家、政府はこれまで住民が恩恵を感じられる行政サービスの提供をほとんどしてこなかった。そのためアフリカ諸国の政府にとって国家としての legitimacy を構築することは重要な課題となっている。地方分権化改革の一つの正当化理由もそこに置かれ、分権化することによって住民により近いところから基礎的サービスの提供を試みるとされている。こうした観点からは Collective Action/住民と行政との協働の経験を通じた具体的な信頼関係の構築は、そのための効果的な手段と考えられる。この点を個々のケースを通じて検証する。

<チェックポイント>

- 当該協働事業の経験を通じて、住民・地域社会の政府、行政に対する認識に変化が見られたか？
- 同様に、行政の側に地域社会との協働に関する意識、姿勢の変化が見られたか？

(5) 地方自治の最小単位（自然村）の自己組織力強化と上位自治体との連携体制（ネットワーキング）の強化⁹⁸

ウガンダの LC1、タンザニアの Village、Kitongoji、ケニアの Location、Sub-Locationなどは地方自治の最小単位として住民の意思決定に大変重要な役割を歴史的に果たしてきた。国家レベルおよび上位地方自治体レベルではエスニシティ、政党その他の影響を受けるとともに住民との距離も離れることで信頼関係も希薄になりがちである（少なくとも現状では）。これに対して上記の単位は自然村的な存在として自治の観点から大きな意義のある存在となっている。行政の見地からも上位ではセクターの縦割り行政の影響が強くなりやすいのに対し、下位自治体ではそれが薄くなり、住民との距離が近いことから地域のニーズをより反映しやすく、各セクターの協働・調整関係も比較的容易である。Collective Action と行政との協働は、アフリカの地方自治の発展にとって大変重要であると考えられるこれら地方自治単位の能力強化の貴重な機会と期待される。

<チェックポイント>

- 当該 Collective Action を通じて、地方自治の最小単位（自然村）の中にどのようなグループが組織され、その自己組織力（変化する外部環境に対応し、起こってくるさまざまな問題を自分たち自身で解決する組織的対応能力）がどのように、どの程度強化されたか？
- 同様に、行政との協働、連携体制がどのように構築、強化されたか？

⁹⁸ 参加型地域社会開発、地域住民と行政その他支援組織との協働とネットワーキング、地域の自己組織力強化と開発などの考え方については大濱（2007）、Sharma and Ohama（2007）が役に立つ。この考え方は参加型地域社会開発（Participatory Local Social Development: PLSD）と呼ばれ、スラウェシ貧困対策プロジェクト他、JICAの協力においても実践されている。

(6) 参加型開発を通じた住民・地域社会の自治意識 (Village Autonomy) の醸成

自分たちの地域社会の問題を自分たちで解決し、行政その他の支援組織とも協力して課題を克服していく経験は、地域社会の自治意識を醸成する貴重な機会となると期待される。この点を個々のケースについて検証する。

<チェックポイント>

- 当該 Collective Action を通じて、自分たちの地域社会を自分たちで運営し、よくしていくのだという自治意識がどれだけ強化されたか？

(7) 「民主主義の学校」としての地方自治の経験 (Experience-based Learning Process)⁹⁹

市民社会の成熟を基盤にした真の地方自治、地方分権化を実現するためには、長期的な視野でこうした経験の積み重ねによる地域の市民社会の強化が必要である。

<チェックポイント>

- 上記 (1)～(6) すべてを総覧して、Collective Action を通じた行政と住民との協働の経験が、Experience-based Learning Process として、民主主義の強化につながっているか？

3-3-4 おわりに—課題体系図の活用の仕方について

本節冒頭で断ったとおり、本編では課題体系マトリックス自体は、紙面の都合で別添としており、本節の3-3-1から3-3-3ではその概要としてチェックポイントと簡易な解説を載せるにとどめている。従って、実際に課題体系として活用される場合には、時間の許す限り別添も参照いただきたい。場合によっては全体像をつかむためには3-3-1から3-3-3を使い、その中で特に関係性の強いトピックについて別添を参照いただくのも一つの方法である。

本課題体系は各国の現場で相手国の地方分権化改革や地方行政強化への支援を考える際に役に立つもの、すなわち「実際に使えるもの」にすることを念頭に作成している。図3-3の概念図の各側面について、どういう点に着目し、どういう情報を集め、どういう分析をする必要があるのか、また重要な意味を持つ事象について、どのように理解、解釈すべきかなどについてできる限り詳しくかつ平易な形で、必要に応じて事例も交えながら解説を試みた。もちろん、今回の調査対象は3カ国のみであり、分析範囲としては限られている。従って分権化の成否を決めるあらゆる独立変数を網羅した包括的な分析というわけにはいかないが、少なくとも3カ国以外の国を分析する際にも重要で、参考になるであろうと思われる重要な着眼点の多くは提供できていると考える。

また、地方分権化を含めたガバナンス支援のプログラム形成、案件形成のために活用いただくのはもちろんであるが、いわゆる従来型の各セクターにおける協力プログラムを策定する際にも

⁹⁹ Participatory Approach と Experience-based Learning Process についても大濱 (2007) および Sharma and Ohama (2007) 参照。

是非役立てていただきたい。これまでの技術協力の主要対象となってきた教育、保健、農業、上下水道、道路、ゴミ処理などの分野は、その多くが地方分権化の対象となっている。これらの分野において行政サービスの提供体制がどのようになっているのか、責任分担、権限関係はどうなっているかなどを的確に把握しておくことは、効果的な協力を行うために必要不可欠と考えられる。こうした目的のためにも、本課題体系が活用されることが望まれる。

第4章 アフリカの地方分権化と開発援助

第4章 アフリカの地方分権化と開発援助

第3章までに行ってきたアフリカにおける地方分権化動向の把握・整理と、それを通じた主にサービス・デリバリー改善の観点からの各国地方行政制度の評価を踏まえ、第4章では、JICAの実施する地方開発を目的とした協力案件および地方分権化改革そのものを対象とした協力案件を、各国における地方行政システムとの関係から改めて整理し直してみる。JICAの実施してきた当該分野の協力事業を、それを取り巻く制度的コンテクストのもとにおいて見直して見ることを通じ、各事業が当該国の制度環境においてどのような協力効果達成・波及の可能性と限界を持つかを明らかにすることを試みる。さらにこれを踏まえ、今後のアフリカにおける地方開発事業および地方分権化支援事業のあり方について、制度的側面から見た提言を行う。

従来、地方開発支援事業は、地域の自然環境、経済環境、住民の能力形成や社会関係資本形成の観点、ないしは特定セクターにおける技術的観点からデザインされ、評価されることが多かったが（もちろんそれはそれで妥当かつ必要である）、現在のアフリカ諸国における急速な地方分権化改革の動きを踏まえれば、今後は地域を取り巻く地方行政制度やその機能状況をも十分に踏まえた協力のあり方が模索されるべきと思われる（その試みは既に一部で始まっているのである）。また、地方分権化改革そのものも徐々に協力の対象となりつつある状況の中で、この新しい分野への協力のあり方についても、今回の調査研究を通じて得られた地方分権化に関する幅広い知見に基づき再整理し、今後の実施や新しい支援事業の形成に役立てていくことが求められている状況にある。

4-1 JICAによる地方開発支援事業の特徴

4-1-1 事業形態の整理

ここでは、これまでにJICAが行ってきたアフリカの地方における開発支援事業を以下の4つのタイプに分けて整理し、その特徴を明らかにすることを試みる。

- ① 特定セクター開発支援
- ② コミュニティ開発支援
- ③ 地方分権化改革支援
- ④ 特定地域開発支援

①は、保健・医療や教育などの特定分野において、Region/ProvinceやDistrictなどの特定の地域単位を対象として、そのサービス・デリバリーの改善を目指す事業を指す。保健・医療分野

であれば、地方病院のサービスを主な対象とするもの、一次医療サービスを主な対象とするもの、ないしは両者の referral 関係強化を含めた地域保健・医療サービス全体の改善を目指すものなどが含まれる。また、保健・医療サービス改善を直接の協力目的とはせず、地方行政単位における保健・医療行政の運営改善を直接の目的とする協力（それを通じたサービス・デリバリー改善への間接的影響を想定する）も新しい形態として現れつつある。

②は、主に Region/Province や District といった行政単位よりも地理的に小さな地域を対象とし、当該地域に居住する住民全体ないしは女性や青年など特定の集団の生活環境改善や生計向上を含む分野横断的な開発を目的とする協力事業を指す¹⁰⁰。当該地域開発のアクターの一つとして、Village やそれを管轄する上位レベルの行政は部分的に関与するが、それら行政組織の機能状況が十分でないことも相まって、専ら地域住民を直接の対象とした協力が行われることが多い。住民への直接的働きかけが主要なアプローチとなることから、このレベルでの活動に比較優位を持つ NGO や CBO が協力のエージェントとなることが多い。

③は、昨今のアフリカにおける地方分権化改革の動きに反応して、改革プログラム的一端を担う活動、ないしは改革を支える地方行政職員の能力育成を目的とした支援を行うものを指す。一般に地方分権化改革は、中央政府における地方公務員制度や交付金制度の改革から地方自治体の機能強化までにわたる広範な領域を対象とし、長期にわたって実施されるものであり、アフリカにおいては「地方分権化改革プログラム」が政府―ドナー間で合意され、それに基づき個々の制度改革、人員の訓練が行われるというセクタープログラムの実施のされ方を特徴とする。多くのドナーは、同プログラム実施のために設置される資金プール（バスケットファンドなど）に援助資金を投入することを通じてプログラム全体の実施を支援しているが、同手法を採用しない JICA においては、実際に行政に携わる地方行政職員の能力育成を主な協力対象としてきている¹⁰¹。

④は、上記3つのアプローチの融合型として存在するものであり、特定地域の分野横断的な開発、ないしは特定セクターにおける開発を目的としつつ、当該地域の開発全体に責任を持つ District などの広域行政機関の開発行政能力育成についても協力対象とする支援の形態であり、他ドナーにおいて「Area-Based (Development) Programme」と称される協力形態に近い¹⁰²。JICA における具体的事例としては、例えば上記②のコミュニティ開発支援型事業を実施する一方で、当該

¹⁰⁰ ここで使用する「コミュニティ」の語は、在地性ないしは機能により何らかのまとまりは認められるものの、集団内における価値規範の共有や相互扶助関係の存在を含む社会的単位（例えば自然村など）としてのそれを必ずしも意味するものではない。規模についてもさまざまなものを含み、特定の活動のために束ねられた数世帯からなる機能的集団を意味する場合もあれば、村落のような数百人程度の地域居住単位を意味する場合もあると考える。事業により対象となる集団の性格が異なるため、ここではこれらさまざまな機能・規模を持つ小規模の集団を大きくくりにする意図でコミュニティの語を使用する。

¹⁰¹ アフリカ諸国におけるバスケットファンド、財政支援化の傾向と特定地域を対象とした開発支援への影響については2-5-10でも触れている。

¹⁰² 他ドナーの実施する特定地域開発支援においては、特定の District など比較的広範囲の地域全体の開発と地域住民の能力育成を目的とし、地方行政を対象として参加型手法を取り入れた地域全体開発計画策定を支援するとともに、住民の申請ベースにより受理・実施される小規模なコミュニティ開発事業の実施が支援されるのが一般的な形態である。例としては、UNDP による CDF 事業や、世銀による「Social Development/Action Fund」事業などが挙げられる。事業によっては、農業や土壌保全、地方給水により重点を置くなど、ドナー、対象地域特性によりフォーカスの置き方に特徴が見られる。

地域の開発を担う地方行政機関の開発計画策定・調整・実施能力の強化を目的とするものが該当する。最近では、住民直接支援ではなく、特定分野の行政ラインを通じて開発事業を実施しつつ、地方行政の計画策定・調整・実施能力強化を目的とする協力事業も現れつつある¹⁰³。

4-1-2 事業形態ごとのレビューと特徴の整理

次に各事業の形態ごとにアフリカにおけるいくつかの案件を具体的に取り上げ、これらを当該国の地方行政の機能状況、地方分権化改革が重視する側面との関連でレビューし、その特徴を整理してみる。なお、ここで各案件をレビューする目的はあくまでも地方行政や地方分権化との関連で整理し直してみるというものであり、プロジェクト本来の目的に照らした事業の評価ではないことをあらかじめ断っておきたい。

まず、レビューの視点として以下を設定する。これらは、近年アフリカにおいて行われている地方分権化改革が改革の要点として重視している要素であるが、地方行政の制度的枠組みとして重要な視点でもある。これらの視点から協力事業を見ることを通じて、事業本来の目的として設定されているところとは別に、各事業が各国における地方行政の制度的枠組みとどの程度整合的に実施されているかについて見ていくとともに、地方行政機関ないしはシステムの能力強化にどのように貢献しようとしているかを見ていくこととしたい¹⁰⁴。

① 地方行政システムとの関係

協力事業と地方行政との間で結ばれる関係、および協力の範囲に行政能力強化が含まれる場合にはその内容。

② 住民参加

事業において採用される住民参加へのアプローチ。いかなる目的のもと、どのレベルで、どの程度の住民参加を意図するかなど。

③ 説明責任

協力を通じて対外的な説明責任が強化されるか、されるとした場合、誰（上位行政機関、下位行政機関、住民など）に対するものかなど。

④ 財源確保

協力期間および終了後の活動を支える協力相手方の財源として何を用いるか、その財源の持続可能性の有無など。

¹⁰³ 例えば、タンザニア「モロゴロ州保健行政能力強化プロジェクト」(4-1-2 (1) 2)) やザンビア「孤立地域参加型村落開発計画プロジェクト」が挙げられる。

¹⁰⁴ なお、ここで行うレビューの時点は、本研究が実施されていた2005年から2006年にかけてのものであり、各プロジェクトの進捗状況により異なることを断っておきたい。このため既に終了している案件についてはプロジェクトの評価に基づきレビューを行っている一方で、実施中の案件については当初のデザインレベルでレビューを行っている。

⑤ サービス・デリバリー改善

協力の対象としてサービス・デリバリー改善を含むか、ないしは協力を通じて改善が期待できるかなど。

これらの視点に基づき、以下のJICA事業を対象としてレビューを行う。②のコミュニティ開発支援型協力については、JICAでは主に草の根技術協力を通じて実施されており、通常の技術協力案件としての実施事例は限られている。このため、ここではプロジェクト全体の枠組みとしては高等教育機関への支援であるが、地方開発については大学からコミュニティへの直接的介入が顕著であったタンザニアにおけるソコイネ農業大学（Sokoine University of Agriculture）の事例を取り上げる。なお、各案件のプロジェクト・デザイン・マトリックスに即した概要については参考資料2を参照いただきたい。

(1) 特定セクター開発支援

ア) ケニア：西部地域保健医療サービス向上プロジェクト

イ) タンザニア：モロゴロ州保健行政能力強化プロジェクト

(2) コミュニティ開発支援

ア) タンザニア：ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクト

(3) 地方分権化改革支援

ア) タンザニア：地方行政能力強化支援プログラム

イ) ザンビア：地方分権化のための能力強化プログラム

(4) 特定地域開発支援

ア) ケニア：ニヤンドおよびホマベイ Districtにおける地方開発プログラム調査

イ) ガーナ：社会開発総合プログラム

(1) 特定セクター開発支援

ア) ケニア：西部地域保健医療サービス向上プロジェクト

• プロジェクトの概要

プロジェクト対象地域における妊産婦ケアの改善を目的とし、末端保健行政に位置付けられるヘルスセンターのサービス・デリバリー能力強化および村落内の伝統的助産婦の対応能力改善を行うもの。

• 地方行政システムとの関係

ケニアではDevolution型分権化は実施されておらず、Deconcentration型分権化体制のもと、地方行政機関（ProvinceおよびDistrict）における各セクター部門が中央省庁の出先機関として位置付けられ、これらが公共サービスの提供責任を負っている。

このような中、プロジェクトのカウンターパートはDistrict保健局長に設定。事業の一環

として、District保健局の管理能力強化、ヘルスセンターへの支援能力向上を含む。ヘルスセンターを地方妊産婦ケアサービスの核と位置付けつつ、それに対し助言・監督するDistrict行政と保健サービスの一端を担うコミュニティレベルのサービス提供者双方の能力強化、三者間の連携強化を目指す。

- 住民参加

住民側ニーズ把握、ヘルスセンター施設の整備・運営、保健サービスのコスト負担の側面において住民の参加が重要な役割を果たす。セクター単位のDeconcentration型分権化体制の中で、地域保健計画全体に対する住民参加の途は閉ざされているが、ヘルスセンターの運営委員会には住民代表も参加が認められており、当該地域の保健サービスのあり方について一定の関与をすることができる。

- 説明責任

ヘルスセンターの説明責任は主にDistrict保健局に対して果たされる（上方説明責任）。運営委員会への利用者参加の場を通じて住民向け説明責任（下方説明責任）の強化を図ることを意図する。

- 財源確保

保健省予算および住民による医療費の部分的負担が主要財源。プロジェクトでは能力形成に必要な訓練活動を負担する。

- サービス・デリバリーの改善

対象地域における妊産婦ケアにかかわる保健サービスの改善が期待できる。ただし、ケニア保健省としては、全国統一基準（National Package）に基づくサービス改善を目指しているため、地域ごとのニーズを十分に汲んだサービスの提供には限界がある。

- 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

特定分野の保健サービス改善を対象を絞って協力するというアプローチは、Deconcentration型分権化体制のもとにおいては、適切な介入のあり方と思われる。他方、財源、人材、資機材を含む不十分な保健資源という制約のもとで、行政—末端保健医療施設—コミュニティ間の相互連携による妊産婦ケアサービスの改善をどこまで実現できるかはプロジェクトの残された期間における課題である。将来的には、地方の裁量権を拡大し、より地域ニーズに即した保健サービスの提供を実現する体制・手段の構築が求められよう。

イ) タンザニア：モロゴロ州保健行政能力強化プロジェクト

- プロジェクトの概要

保健セクター改革により導入され、さらに地方分権化改革により推し進められたDevolution型保健サービス提供体制のもとで、特定Regionを対象として、District保健計画策定・管理能力の強化およびRegionによる調整・監督機能強化を含む、地方保健行政システムの運用能力の向上を目的とする。

- 地方行政システムとの関係

Deconcentration型サービス提供体制確立を目指した保健セクター改革に引き続き、地方

分権化改革の中で推進された Devolution 型分権化体制の中で、District レベルにおける保健計画策定・裁量的サービス提供が重視されるようになった。

プロジェクトでは、複数の District を統括する Region 保健行政チーム (Regional Health Management Team: RHMT) をフォーカルポイントとしつつ、管轄下の District 保健行政関係者のうち、特に計画・管理部門を対象として、「evidence-based health service delivery」(保健情報に基づく保健サービスの計画・提供) の充実を図るもの。

併せて、当初の分権化プログラムでは機能を縮減されていた Region の機能・役割について見直しを図り、中央政府の出先としての Region を通じた (District に対する) 政策普及、technical backstopping、予算管理指導、対 District - District 間調整の促進・強化を内容とする中央 - Region - District 関係の改善モデル事例の構築を目指す。

- 住民参加

地方の保健行政官が主な協力の対象であり、プロジェクトのスコップそのものには住民参加は含まれていない。保健を含む District の開発計画策定プロセスには、住民参加が広範に取り込まれている。

- 説明責任

主に District レベルにおけるサービスの質の改善を図るため、「(Region - District 間) 双方向情報ネットワークシステムの構築」などを通じた、行政機関間の相互情報共有促進・説明責任改善が目指されている。

- 財源確保

タンザニア保健セクターの経常経費予算は、政府歳入に基づく予算、District 独自予算、保健サービス利用者による受益者負担分のほか、保健セクターのバスケットファンド、一般財政支援 (これも政府予算を通じて配分される) によって補われている¹⁰⁵。プロジェクトによって策定支援された保健計画もこれら資金により実施される。

プロジェクトではタンザニア側行政活動の側面支援を行うことを目的としているため、研修活動などを除き、プロジェクト活動自体によって先方負担が生じる活動は限られたものとなっている。

- サービス・デリバリーの改善

保健サービスの直接的改善はプロジェクトの対象としない。保健予算の効率的使用を通じたサービスの改善という間接的効果を意図する。

- 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

プロジェクトの構想自体がタンザニアにおける Devolution 型地方分権化を前提とし、その運用改善を目的としたものであることから、地方行政制度枠組みとの整合性は極めて高いといえる。

他方、地方行政の計画部門において保健資源の効率的管理をできるようになることが、実際の保健サービスの改善につながるようになるまでにはいまだ少し時間を要するであろうと予想されること、プロジェクト対象地域における「グッド・プラクティス」を他の地域に普及

¹⁰⁵ 保健分野では、その他特定活動の実施に伴う経費を賄うため、プロジェクト資金、グローバルファンド資金などが活用されている。

していくために必要な国全体での取り組みへの働きかけが今後必要になってくるだろう。またやはり次の段階の課題として、Region－Districtレベルにおいて、まず、保健分野の計画・予算と他セクターの計画・予算の調整をどのように図っていくか、次に、地方行政の計画・管理部門における調整能力の強化が求められるであろう。

(2) コミュニティ開発支援

ア) タンザニア：ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクト

• プロジェクトの概要

大学機関に設置された農村開発手法開発機関の研究・開発能力を高めることを目的とする。研究・開発のフィールドとしてタンザニア国内に2つのモデル地域が選定され、大学関係者（研究者）による対象地域の生態学・人類学・農学などの分野における分析に基づき、住民組織、NGOによる当該地域におけるコミュニティ開発事業が実践された。

• 地方行政システムとの関係

モデル地域における開発事業は主に大学研究者－(NGO)－住民組織間で行われた。地方行政職員は事業の承認、技術的検討における助言などの局面において関与したが、その関係は限定的なものにとどまった。これは本件の計画そのものにおいて、地方行政が協力のスコープに組み込まれていなかったことからやむを得ない部分もある。ただし、モデル事業によっては後に行政側が評価し、普及を推奨した事業もあった。

• 住民参加

コミュニティにおける開発事業実施にあたっては、コミュニティの内発的発展に向けて地域の既存資源と住民の潜在能力に対する住民の気付きを引き出すことに重点が置かれ、ニーズ把握から開発介入の計画、事業実施プロセス（労働提供、コスト負担、事業運営、維持管理）に至るまで広範な住民参加が行われた。

• 説明責任

事業の計画から運営に至るプロセスを通じて住民向け説明責任が果たされたが、（計画上の制約から）行政側の関与は限定的であったため、上方説明責任の強化は一義的には図られていない。

• 財源確保

事業設立当初においては、住民負担を一部組み込みながらプロジェクト側が経費の大部分を負担したが、運営段階においては、コミュニティ開発事業からの収益により住民組織・受益者による自立的な運営が図られた。

• サービス・デリバリーの改善

当初から地方行政組織との関係は間接的なものであったため、行政による組織的なサービス・デリバリーの改善は期待できない。

• 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

プロジェクトの目的が大学研究機関の能力向上にあり、地方行政組織とのリンケージを通

じた農村開発手法の普及を図ることは、そもそもプロジェクトのスコープに位置付けられていなかった。タンザニアにおいても高等教育機関の社会貢献や現場指向型研究の実践が求められる中、当初は研究機関による普及事業への関与が想定されていたが、同国における研究機関の財政・人材の状況を踏まえれば、大学単独ではなく行政との協働について考慮しておくべきだったかもしれない。

他方、本プロジェクトが提唱するような地域の自然・社会資源の詳細な分析や分野横断的な把握に基づく地域開発計画手法や住民による気づきや自己啓発を促していく開発実践手法自体は貴重なものであることから、これらをいかにしてタンザニアの地方行政制度やその能力に見合った形で普及可能な形につくり変えていくことが今後の大きな課題となろう。

(3) 地方分権化改革支援

ア) タンザニア：地方行政能力強化支援プログラム

• プログラムの概要

LGRPは主に政策・制度面の改革に焦点を当てて実施されており、分権化によって権限が委譲される対象となる地方自治体側の能力強化には十分な支援が行き届いていない。このような中、JICAにおいてはLGRPにかかわる地方自治庁、地方自治体（Region－District）の中枢から末端に至るまでの行政官の基礎的能力育成を行うとともに、Districtレベルの参加型開発計画作成手法の普及、行政官研修所の機能強化などを図りつつ、分権化の「受け皿」能力強化を目的とした協力を行っている。

• 地方行政システムとの関係

LGRPでは必ずしも注目を浴びていないが重要とみなされる地方自治体職員の行政能力強化を意図しており、LGRPの目標自体には貢献することが期待される。プログラム自体はLGRPとの相互補完性を意図しているが、O&OD普及活動を除き、LGRPの計画そのものとの整合性はアприオリに確保されているわけではない。

また本プログラムには、タンザニア政府関係者の改革の方向性に対する主体的判断を促すための気づきの場（日本の事例という異なる参照枠の提示とその学習を通じた自らの置かれた状況の客観的把握の機会）を提供することに注目した活動も含まれている。

• 住民参加

O&OD普及への支援を通じて住民参加プロセスの強化を支援している。

• 説明責任

O&OD普及を通じて対住民の下方説明責任の強化が図られるとともに、地方行政運営能力強化全体を通じて、上方説明責任の強化も図られることが期待される。

• 財源確保

協力には、地方行政の財政管理能力の向上も含まれており、中央政府からの交付金の効率的な管理に資することが期待される。

• サービス・デリバリーの改善

協力の直接の対象とはしていないが、地方行政全体の機能強化を通じ、間接的にサービス・デリバリーの強化に貢献することが期待される。

- 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

当初LGRPの支援国ではなく、バスケットファンドの参加国でもなかった日本としては、分権化改革に関する限られた情報しかない中で、アドバイザー型専門家を中心にして、日本が重視する「現場重視」型支援を通じて分権化の「受け皿」強化を行ってきた。このこと自体は分権化改革の成功を考えると重要であると思われるが、協力の中にはプログラム自体には含まれない「分権化のあり方を考えるための事例と機会を提供する」ことを目的とした「無形 (intangible)」な成果を意図したものも含まれるため、これら協力を全体プログラムの中に位置付け、全体の改革により統合した協力のあり方を探る努力を引き続き行っていくことが必要であろう。また、「現場」における問題発見を整理し、中央の改革プロセスに反映させていくことも重要である。

イ) ザンビア：地方分権化のための能力強化プログラム

- プログラムの概要

ザンビア政府の策定した地方分権化プログラムのうち、1) 組織・人的能力開発（人事管理制度）、2) 開発計画・予算策定・モニタリング、3) 財務管理の3コンポーネントに関し、全国 9 Province、72 Districtを対象とした業務マニュアル作成とこれを利用した研修の実施により、主に地方自治体である District政府の人事管理・政策運営能力強化を図る。

- 地方行政システムとの関係

地方分権化改革に含まれる全10プログラムの中の上記3プログラムに関し、世銀、ドイツなど、その他のドナーと連携して協力を行うこととなっており、分権化改革の方向性、地方行政システムとの整合性は十分に確保されているといえる。

- 住民参加

本プログラムにおいては直接の支援対象とはしていない。

- 説明責任

本プログラムは、主に地方行政システムの中での上方説明責任の強化を図ることを目的とするが、District議員に対する訓練を通じて下方説明責任の強化にも資することが期待される。

- 財源確保

協力の主要コンポーネントの一つとして、District政府の財政監視能力（内部会計監査）の向上が含まれており、中央政府からの交付金の効率的管理に資することが期待される。

- サービス・デリバリーの改善

協力の直接の対象とはしていないが、地方行政全体の機能強化を通じ、間接的にサービス・デリバリーの強化に貢献することが期待される。

- 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

ザンビアにおいてJICAは地方におけるPRSPモニタリング・地方行政能力強化に係る技術協力を実施しており（2004－2006）、本プログラムはその経験に基づきザンビア政府の地

方行政改革プログラムに合致した協力を行うに至ったもの。タンザニアにおける事例と同様に、JICAが重視する「現場」型アプローチの成果をどのように中央の改革プロセスに反映させていけるか、両者をどのようにつなげていくことができるかが今後の課題であろう。

(4) 特定地域開発支援

ア) ケニア：ニヤンドおよびホマベイ Districtにおける地方開発プログラム調査

• プロジェクトの概要

対象とする2 Districtにおいて、住民参加による District 開発計画 (District Development Plan: DDP) の策定ならびに同計画に含まれる小規模開発事業のパイロット事業としての実施を支援する。右プロセスを通じて DDO を中心とする District 行政の開発計画策定・調整・実施能力強化を図る。

• 地方行政システムとの関係

ケニアにおいて1980年代に推進された「District 重視開発政策」(district focused approach)¹⁰⁶のもとで導入された DDC と DDO を中心にした開発推進体制¹⁰⁷の強化を図るもの。同政策は、計画を実施するための開発予算が十分に配分されなかったことなどにより有名無実化していたが、本プロジェクトは同政策の推進を改めて試みるものと位置付けられる。

ケニアにおいては、近年になって LATF や CDF が導入されたが¹⁰⁸、Deconcentration 型地方分権体制のもと、District レベルにおけるセクター省庁の出先機関を中心にして計画・予算策定がなされているため、これらの資金を使って実施する開発事業とセクターの事業計画や予算との間の調整がとられていない。その結果、CDF や LATF により設置された施設に対する運営費や維持管理費などの経常予算措置がなされていないという問題が発生している。

• 住民参加

DDP 策定プロセス、同計画に含まれるパイロット事業の実施プロセスにおいて住民の直接参加が担保されている。

• 説明責任

上記住民参加プロセスを通じ、住民に対する下方説明責任が担保されることが期待される。

• 財源確保

協力の中で実施されたパイロット事業の経費は、一部住民の自己負担分を除き、プロジェクトが負担した。事業の継続に必要な経費は、プロジェクトからの収益および District 行政からの経常経費負担 (職業訓練校の人件費、District 営苗畑運営経費など) により賄われることが期待されている。

また、プロジェクトを通じて策定された DDP は、各省庁の出先機関における予算、LATF、

¹⁰⁶ 1983年に策定された“District Focus Strategy for Rural Development”に基づき実施されたもの。

¹⁰⁷ ケニアの District Focused Approachに関連した District Focused Rural Development と DDC については第2章2-4 参照。

¹⁰⁸ LATF、CDF などについても第2章2-4 参照。

CDFなどの政府資金、NGOや他ドナーなど外部資金により実施することが期待されているが、今後の調整の可能性は未知数である。

- サービス・デリバリーの改善

直接的にはDistrict行政機関におけるDistrict開発計画の策定能力の改善が期待できるとともに、パイロット事業の対象となる限られた地域においては、保健、農業、生計向上などプロジェクトで取り上げた分野におけるサービスの改善が期待できる。

また計画は、DDP策定プロセスを通じたセクター間調整の改善を企図していることから、経常経費予算の確保を含め、よりセクター間の整合性、予算的現実性の高い計画およびそれを通じたサービス・デリバリーの改善が期待される。

- 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

中央のセクター省庁による統制の強いDeconcentration型分権体制が継続する一方で、近年LATFやCDFなどの地方開発向け交付金が導入されたことを踏まえ、セクター横断的な地域開発を目指す「district focused approach」の強化を目指すものとして、また、住民参加によるボトムアップ型開発計画の策定を試みるものとして評価できる。

他方、現実的には、各セクター省庁の地方出先機関は依然としておのおののマンデートと予算を有し、セクター横断的な優先順位付けには十分なインセンティブを見出しにくい状況があることや、金額的に限られたLATFを除きDistrict独自の開発予算の裏付けを欠いている状況、さらには政治的配慮が優先されるCDFという資金の特殊性などを考えると、現時点においてプロジェクトで試行したようなセクター横断的かつ優先順位付けを伴う統合的な計画の策定・実施手法を普及させていくためには、克服されるべきさまざまな課題があるといえるだろう。

将来ケニアにおいてもDistrictレベルの開発事業に対する一般交付金配分が制度化される可能性がないわけではなく¹⁰⁹、この事業もそのための準備であるという位置付けもできるが、本プロジェクトの成果を波及・定着させていくためには、中央政府レベルにおける制度改変につなげていくための取り組みが別途必要であろう。

イ) ガーナ：社会開発総合プログラム

- プロジェクトの概要

ガーナにおける貧困地域である北部3 Regionを対象として、VillageレベルにおけるNGOを通じた村落開発事業の実施を行うとともに、同地域に含まれる一部のDistrictにおける開発計画策定支援、同計画に含まれる一部小規模開発事業の実施支援を行い、地方行政の開発計画策定・実施能力の向上と住民の生活改善・生計向上を図るもの。

- 地方行政システムとの関係

JICAによるDDP策定、パイロット事業の実施は、DDOを相手として実施。村落開発事業は、専らNGOを通じた住民直接支援であり、地方行政の関与は限定的であった。ガーナ政府においてもこの時期、District開発計画の実施を担保する開発予算の配分は非常に少な

¹⁰⁹ ケニアにおいては、2005年の国民投票により、Devolution型の地方分権化を含む憲法改正案は否決された。

く、各ドナーが直接的に District や Village の開発計画策定支援を行っていた¹¹⁰。

- 住民参加

DDP 策定においては、ヒアリングや住民参加ワークショップを開催するなどしてニーズ把握を行った。また、パイロット事業の実施、村落開発事業の実施においては、受益者たる住民の費用負担、労働力供出を通じて住民参加が行われた。

- 説明責任

DDP 策定プロセスにおいては住民参加が推進され、プロジェクトの実施にあたっては District / JICA 側から住民への説明が行われた。地方分権化体制の下で、District – Region 間の報告、指導関係は存在していたが、特に Region 側の予算不足から技術的指導は限定的であった。

- 財源確保

パイロット事業および NGO による村落開発事業における一部経費の住民負担を除き、事業経費のほとんどはプロジェクト側で負担。事業終了後の先方による負担可能性は確認されていない。

- サービス・デリバリーの改善

プロジェクト期間における OJT を通じた District 行政官や NGO 職員の能力向上には一定の成果があったことが報告されているが、計画に含まれる事業の実施を担保する地方交付金制度による財源は非常に限られていたため、プロジェクトにより実施された活動を継続させることは非常に困難であった。

- 地方行政制度枠組みとの関連から見た課題

ケニアにおける事例と同様、地方における開発事業を実施する制度、財源が限られている中での地方開発支援を行うことの限界を提示している。プロジェクトの評価においては、「コミュニティのニーズを地域開発計画に結び付けるメカニズムをデザインできなかったこと」、および「協力成果・効果を持続させるシステムを確立できなかったこと」が課題として挙げられており、地方開発を推進する制度的枠組みの存在がプロジェクトの成果達成に大きなウエートを持つことが見て取れる。

4-2 地方行政システムを踏まえた地方開発支援のあり方

ここまで、JICA が実施してきた、ないしは現在実施中の地方開発支援プロジェクト/プログラムが、各国の地方行政システムとの間にどのような関係を持ちながら実施されてきたかという点を見るとともに、それらが地方分権化プロセスにおいて一般的に重視される側面との関係でどのように評価されるかを見てきた。

これらをもう一度、上に挙げた視点に基づき整理すると表 4-1 のようになる¹¹¹。

¹¹⁰ ガーナにおいては、1993 年の地方分権化政策により、District に対する地方交付金は制度としては存在していたが、開発予算の配分は殆どなかった。

¹¹¹ これらは各アプローチの特徴を分かりやすく理解するため、一般的特徴を記述したものであり、実際のプロジェクトにおいてこれらが常に当てはまるものではない。援助事業の現場では、これらの得手・不得手に留意しつつ、実際の事業を進めていくことが重要である。

表4-1 地方開発アプローチの特徴

	特定セクター支援	コミュニティ開発支援	地方分権化改革支援	特定地域開発支援
得意とする領域	<ul style="list-style-type: none"> 住民ニーズを反映したサービスの改善 サービス提供への住民参加を通じた住民能力育成 参加住民に対する直接的(下方)説明責任確保 行政システム内上方説明責任改善 	<ul style="list-style-type: none"> 住民住福利厚生への改善に向けた直接的支援 開発事業への積極的住民参加を通じた住民能力育成 参加住民に対する直接的(下方)説明責任確保 	<ul style="list-style-type: none"> 国家的政策・制度改革への支援を通じた全国的インパクト セクター横断的的地方開発の推進 地方開発計画への住民参加、開発プロセスへの地方議会関与を通じた下方説明責任強化 地方財政管理能力強化 地方行政の「受け皿」能力強化 	<ul style="list-style-type: none"> セクター横断的的地方開発の推進 地方開発計画への住民参加を通じた下方説明責任強化 地方財政管理能力強化 行政と地域社会・住民との協働機会の提供
不得意とする領域	<ul style="list-style-type: none"> 他セクターとの調整 セクター横断的的地方開発の推進 地方議会に対する政治的説明責任確保 	<ul style="list-style-type: none"> 受益者の限定性 地方行政との限定的関係(行政による支援の可能性) 他地域における再現可能性・普及可能性 	<ul style="list-style-type: none"> セクター行政サービス改善 セクター行政官庁との間の上方説明責任強化 対住民直接的裨益効果の発現 	<ul style="list-style-type: none"> セクター行政サービス改善 セクター行政官庁との間の上方説明責任強化 他地域における再現可能性・普及可能性

この表を見れば明らかなように、それぞれのアプローチが得意とする点と不得意とする点を有しているわけであるが、これをベースに、今回取り上げた4つのアプローチを実際の援助の現場で採用・実施するにあたり留意すべき点を整理すると以下のとおりとなる。

4-2-1 地方行政体制から見た各開発アプローチ実施上の留意点

(1) 特定セクター支援型

このアプローチは、対象地域の開発ニーズへの対応や中央におけるセクター政策(特定疾病対策やセクタープログラムなど)の地方展開を推進する場合に実施するのが適当とされるが、実施にあたっては当然のことながら、行政によるサービス提供体制が一定程度整っていることが望ましい。

当該セクターに対する資源配分が中央政府のセクター官庁によって決定される Deconcentration 型分権化体制のもとでは、資源の十分な確保を行うために中央政府への働きかけをいかに行うかが課題となる。他方、資源配分権限がある程度地方に委譲されている Devolution 型体制のもとでは、地方自治体・行政におけるセクター間の資源確保をめぐる競争・調整が重要になる一方で、技術的には中央のセクター省庁の政策の反映や技術的支援をいかに受けるかという点が重要になる。

農業開発や農村開発分野で行われる小規模なパイロット事業は、一般に厳しい資源制約下にあるアフリカの地方自治体・行政においては、行政を通じた事業の普及に大きな制約があるため、実施するにあたっては、再現可能性を考慮し、住民組織など事業の推進主体の選択とその能力、事業のコスト(初期投資、運営、維持管理)を慎重に検討する必要がある。

(2) コミュニティ開発支援型

これまでの JICA 事業事例を見ても明らかなように、コミュニティ開発支援型協力の最大の制約は、事業の持続性を除けば、その再現可能性、普及可能性にある。特定の地域やそこでの特定集団への期間限定の直接的支援を目的とし、他地域への波及は事業として期待しないのであれば別であるが¹¹²、JICA の協力においてこのアプローチが採用される場合には、通常コミュニティにおける事業の再現可能性、普及可能性が問われることになる。

逆にこのアプローチの優位性は、特定の地域や集団ないしは活動に対する時間をかけた丁寧なニーズの汲み取りやささまざまな試行錯誤を容認する支援活動の実施にあるのであるから、JICA などにおいてこのアプローチの採用が検討される場合には、それが生かされる制度的枠組みが存在し、機能していることを確認する必要があるだろう。例えば、ウガンダにおける「貧困行動基金 (Poverty Action Fund: PAF)」などの小規模コミュニティ開発支援事業制度が国家的制度として採用されている場合がこれにあたる。これら制度的枠組みが存在する場合には、ドナーによるコミュニティ開発支援型協力を、国家的制度による事業のパイロット事業（新しいアプローチの試行形態としての）やモデル事業（事業の規範的事例としての）として位置付けることが可能になり、制度的枠組みとの関係を明確にすることができるだろう。

このような国家的枠組みが存在しない場合でも、世銀による社会行動基金 (Social Action Fund) プログラムや、UNDP による CDF プログラムのようなより広域的支援事業につなげることにより、普及可能性への道を多少なりとも開くことができるようになるだろう。

他方、これら制度的枠組みとの関連付けとは別に、事業実施過程において、地方において実際のサービス・デリバリーに従事するコミュニティ開発普及員や保健婦など地方行政職員との間で協働体制を形成することを通じ、事業の持続性や普及の可能性を少しでも高めることは可能である。

(3) 地方分権化改革支援型

現代のアフリカにおいては Devolution 型分権化が志向される傾向が強いことから、現時点における地方分権化改革支援は当然 Devolution 型体制のもとで、同体制を強化する目的で実施されることになる。さらにその一環として、ニューパブリックマネジメント的行政運営思想の影響もあり、分権化の一形態である privatization や民間セクターへの contracting out によるサービス提供の可能性が模索される。

このアプローチは、通常分権化改革プログラムが採用されている中で全体プログラムの一部を担う、ないしはそれを補完する形で実施されることになるので、制度的枠組みとの整合性は自ずと確保されていることになる。また、地方自治体のレベルにおいては、行政による地方開発の制度とプロセスに則り、地域全体を視野に入れた総合的開発を支援することが可能になるとともに、それを実施する地方自治体・行政体制強化を目指した包括的支援を行う可能性が視野に入ってくる。

¹¹² 紛争や自然災害などに伴う緊急支援事業においてはこのようなアプローチが認められるであろう。また、NGO による活動においては、このような期間限定、直接裨益重視のアプローチを是とする場合もあるだろう。

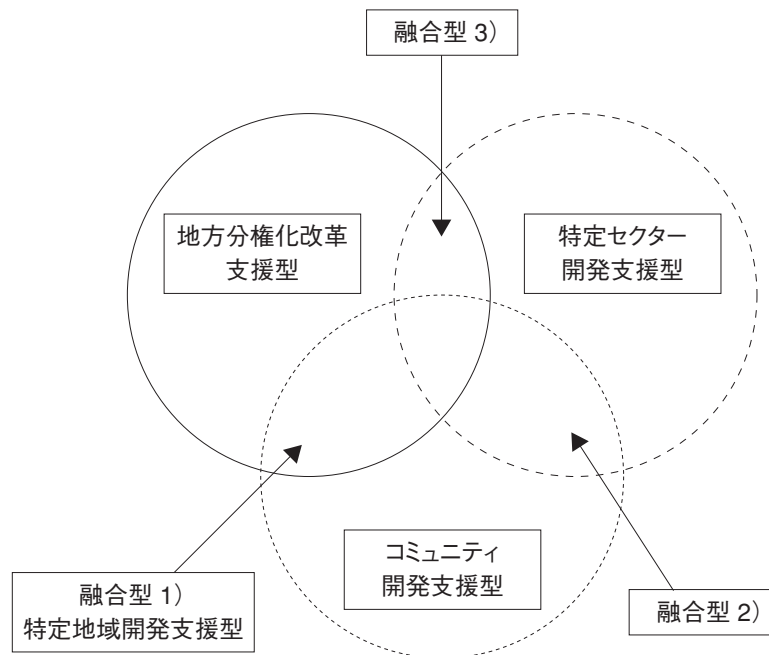
しかしその一方で分権化改革とはそもそも一国の制度発展のプロセスそのものであり、援助事業が関与する比較的短期間の中に具体的な成果を同定するのは容易ではない。制度発展のプロセスは、制度開発—施行—評価・見直し—制度改善の過程を経るものであり、漸進的・循環的な性格を有することから、そもそも短期的な目的を設定することが容易ではないことを念頭に置いておくことが必要だろう。従って、もし、特定の地域におけるサービス・デリバリーの改善を優先事項として志向するのであれば、その場合には特定セクターを対象としたアプローチを採用したほうが有効かもしれない。

また、このプロセスは制度づくりとその実施という両側面を持つ過程であることを認識し、両者が相互補完的にカバーされるよう支援の戦略的組み合わせを検討することが重要である（詳細は、4-3参照）。

(4) 特定地域開発支援型

これまでに挙げたアプローチの融合型として存在する特定地域開発支援型協力は、基本となるアプローチの組み合わせによりいくつかのパターンを想定することができる。図4-1は、ヘリング他の報告をベースにして作成した融合型協力のパターンを模式的に示したものである¹¹³。

図4-1 地方開発のさまざまなアプローチと相互関係



出所：筆者作成。

ここでは、3つの融合型を提示し、それぞれの特徴と実施にあたり留意すべき事項を提示する。なお、ここではおのおののアプローチが特定の地域において実施されることを前提として考える。

¹¹³ Helling, et al. (2005)

1) 地方分権化改革支援型＋コミュニティ開発支援型

本来特定地域開発支援型協力が想定していたパターンであり、特定地域の開発を実践し、目に見える具体的成果（地域の開発、住民の福祉の向上）を図りながら、その制度化を目指すものとなる。

このアプローチの最大の課題は、地方開発を推進するための地方開発計画制度とそれを財政的に支える交付金制度が定着するかどうか、という問題である。このため、特定地域におけるコミュニティ開発事業を通じて開発介入の技術的側面の改善を図るだけでなく、その実践から得られた教訓を、これを支える地方開発計画と交付金制度という制度の改善と結び付けるよう中央での制度整備活動につなげていくことが重要となる。

また、分権化改革においては地方議会の活性化、開発への関与の促進も志向されるため、開発実践プロセスにおいて議会という地方政治過程とどのような関係を持つかという問題も難しい課題を提示する。ポジティブにとらえれば、議会を通じた住民ニーズの反映、議会による行政への監視や説明責任の強化という効果が期待できるが、アフリカの現状においては、地方議会が地方の政治エリートによる行政資源の争奪の場になる可能性が高いため、開発予算の配分や事業の発注・管理プロセスなど、実際の協力現場においては対応の難しい局面に直面することも想定される。

2) 特定セクター開発支援型＋コミュニティ開発支援型

これについては、既に上で見たJICAの既存協力においても採用されているアプローチであり多言を要さないが、特定セクターの開発と他セクターの開発との調整をいかに図るかという問題が一番の課題であろう。これが教育や保健などシングルセクターで成立する分野であればそれほど問題ないが、農業や農村開発を取り上げる場合には、自ずとクロスセクトラルなアプローチが求められることになるため、他セクターとの計画・予算配分の調整が必要となってくる。上で見たように、Devolution型の体制のもとでは、この調整を可能にする体制がとりあえずは整っているのであるが、Deconcentration型体制のもとでは地域全体の開発とセクター間調整を可能にする体制が必ずしも整っているわけではないので、注意が必要である。

また、特定セクターに集中する場合でも、地方自治体・行政レベルにおける実践を、中央政府の方針、政策と調整していくことが必要であり、場合によっては、現場での実践から得られる教訓を政策に反映させていくことも必要となるため、何らかの形で中央の政策・計画策定部門とのリンケージを確保していくことが望ましい。

3) 地方分権化改革支援型＋特定セクター支援型

分権化改革の定着・制度運用改善を特定地域において進めつつ、特定のセクターのサービス改善にも注力する形の協力である。このアプローチは、特定セクターへの支援から始まった協力をより普遍的なものとするため、分権化体制下にある地方自治体全体へのアプローチに昇華させていく場合にも、採用が検討され得るだろう。

例えば、上述のタンザニアの特定Regionにおける保健行政能力強化を目的とした協力によ

り、保健資源の効率的管理・運用が可能になったとした場合に、次の段階として、分権化された地方自治体・行政体制とのより高い整合化を目指し、地方自治体全体の資源配分制約下における保健分野の資源確保や地方自治体に対する説明責任強化を図るとした場合に、このアプローチの採用が検討されることになるだろう。

このケースにおいても、セクターを対象として支援していた場合にはあまり視野に入っていない、地方議会との関係をどのように取り持っていくかが難しい課題になるものと思われる。

なお、1)の特定地域開発支援型協力は（特に現地で「Area-Based Programme」と呼称される協力形態）、近年のアフリカにおいては対象となる地域とそれ以外の地域間に格差を生起せしめること、協力を通じて政府の行政システムとは別のドナーによるパラレルな開発システムをつくり出してしまいう傾向にあることなどから新たに実施することが忌避される傾向にある。しかしここでは全体の改革プロセスとの制度的整合やドナー間の調整を十分に確保するということを前提に、以下の3つのケースにおいては、一定の正当化も可能ではないかと考える。

① 特定の開発手法、行政運用手法のパイロット事業として実施される場合

ここでいうパイロットとは、現状分析に基づき、パイロット事業＝社会実験の仮説と評価の手法があらかじめ明確にされているものを指す。開発プロセスにおいてはしばしば、関係者からの予期せぬ反応や外部環境の変化が起き得るが（そしてそこから学ぶべきことも多いのではあるが）、可能な限りこれらについて把握し、条件を設定した上で、いかなる「実験」のためのパイロット事業であるのかをあらかじめ明らかにしておくことが必要であろう。そうでなければ、パイロット事業の終了後、当該国の制度として取り込む際に困難を生じるであろう。

② 対象地域が他の地域と比較して開発レベルや行政手法の習熟度などにおいて遅れていると判断され、そのギャップを埋める必要がある場合

地理的条件、アクセス状況、ドナーの志向などにより、これまで開発介入や援助の手が十分に入らなかった地域では、しばしば開発計画の策定や事業実施能力が十分でない場合も存在する。このような場合、全国的な制度の適用を円滑ならしめる目的で、一定期間、当該地域に対し集中的な支援を行い、当該地域における行政、住民の新しい制度に対する受け入れ能力を高めることの重要性を主張することも可能であろう。

③ 自治体の行政運用能力が必要であると判断される場合

分権化により地方自治体のキャパシティの不足が問題とされる中、これに対応するために行政運営やサービス提供に関わる知識・技術を補うだけでなく、それらを日々の行政実務の中で個別の状況に合わせて適用し、運用していく能力を蓄積していくことが必要である。この能力を習得するためには、集団型の研修やセミナーを通じた「knowledge」の伝達だけではなく、日常業務におけるOJTを通じてその「knowledge」を使いこなす経験とノウハウを蓄積してい

くことが重要である。このため、このような能力と習得方法が必要とされる場合には、特定地域におけるOJT型「技術協力」の必要性が正当化される余地がある。

実際に支援が行われる現場においてこれらの点を主張して関係者との間で調整を図るのは容易ではないかもしれないが、従来多くのドナーが実施してきた特定地域開発支援型協力にも一定の成果があり、また特に上述のようなケースにおいては今日的にも十分に意義があると考えられることから、ニーズと必要性が認められる場合には、政府・ドナーとの協議・調整を通じ、実施を提案していく余地はあると思われる。

4-2-2 地方行政体制と開発アプローチの選択

最後に、これら各開発アプローチを実際に選択していく場合の考え方・手順について若干整理してみたい。

① 本報告では調査研究の性格上、主に地方分権化体制のあり方との関連でさまざまな地方開発アプローチの特徴について議論しているが、開発介入は、当然のことながら対象地域における開発課題、地域住民のニーズ、その緊急性などを踏まえて行われるのであり、開発アプローチの選択は、これを踏まえて設定される事業の目的によって左右されることになる。

例えば、紛争や災害、突発的伝染病の蔓延などによりある地域の住民の生存が脅かされている場合などにおいては、住民への直接的支援や特定セクターへの支援を選択することが妥当である場合があるだろう。これらは地方行政の機能状況や分権化体制いかに問う以前の要件として存在する。

② その次に、当該国・当該地域における地方行政システムの機能状況（予算・人員配置に基づくサービス提供状況）に関する評価が関係してくるだろう。仮に当該地域における地方行政システムの機能状況が著しく低いと評価される場合には（ポストコンフリクト国のように）、地方行政との関係は限定的なものとして、住民向けの直接的支援を検討することになるかもしれない。その場合は、普及可能性や他地域における再現可能性については妥協することが求められることになるだろう。逆にある程度地方行政システムが整備され、一定の機能充足状況が見られる場合には、そのシステムに依拠しつつ、特定の行政サービスの技術や運用方法の改善を目的とした支援を行うことが妥当性を持つであろう。

③ さらに今回の研究との関係でいえば、当該国・地域がDeconcentration型分権化体制のもとにあるか、Devolution型分権化体制のもとにあるかが関係してくるだろう。Devolution型においては地方自治体に対するより広範な裁量権が付与され、これを支えるための交付金（特に用途を特定しない一般交付金）が配布されているのに対し、Deconcentration型では、地方における裁量権のあり方はより限定的であり、地方自治体・行政が独自の判断で使用できる予算の範囲は

限られている。このような違いは当然地方開発の介入のあり方に影響を与える。Devolution型体制のもとでは、その体制の定着自体を目的とした協力を行う選択肢が存在するほか、もし一定程度機能している場合には、地方自治体・行政を中心にして地域全体の総合的開発を推進することがより容易であると推測されるので、上述したようなさまざまな批判はありつつも、特定地域開発支援型アプローチが有効性を持つ可能性も出てくる。逆にそのようなアプローチを採用することが難しいDeconcentration型分権化体制のもとでは、特定セクターに限定した開発アプローチのほうが有効である可能性が高いであろう¹¹⁴。

④ 地方行政システムの機能状況や分権化体制のいかんにかかわらず、まず特定地域を対象とした協力により改善モデルをつくり出し、それを広域的・全国的な制度改変につなげていくという方法論も考えられる（上記ケニアのニヤンド・ホマベイのところでも触れたように）。しかし、この場合はまずモデル（と呼べるような）事例ができるかどうか不確定要素があること、モデル事例はしばしば過剰投入や特例的環境を前提として成立している場合が多いので、その普及可能性についてコスト面・制度面を含め精査が必要なこと、そしてその次の段階において制度改革に対する協力というモデル事例構築とは全く別次元の取り組みが必要になることに留意が必要である。逆にいえば、もし制度構築・改革までも視野に入れた協力を行うのであれば、まず協力にかかる長期的プログラムを策定し、パイロット/モデルの位置付け（いかなる制度・事業の試験的・先駆的实施事例であるのか）や、（普及可能性を前提にした）妥当な投入レベルを明らかにした上で、パイロット/モデルを構築していく必要があるだろう。

ただし、現実においてはモデル構築に向けた協力を開始する時点ではその成果達成の見通しが明らかでないために、プログラム策定の見通しが立ちにくいという問題があることにも留意が必要である。

4-3 地方分権化改革支援のアプローチ

これまでは地方開発分野への協力を中心に、JICAの既存事業を地方行政システムとの接合性の観点から改めて評価を試みるとともに、協力のアプローチごとにその比較優位と制約を整理し、今後同様の協力を試みる場合に留意すべき点を提示してきた。

ここでは、これまで見てきた4つのアプローチのうち、特に最近の新しい協力分野であるアフリカの地方分権化改革への支援を取り上げ、今一度アフリカ各国における地方行政制度や分権化改革の現状を踏まえ、今後どのような協力を行っていくべきか、ということについて検討してみたい。

¹¹⁴ タンザニアの事例に見られるように、Devolution型分権化体制のもとでも特定セクター支援型アプローチを採用することは十分に可能性がある。

4-3-1 地方分権化改革支援の意義

まず、JICAにとっては協力実績の少ない当該分野に対する支援の意義について考えてみたい。アフリカ支援において、地方分権化改革支援が注目を浴びるようになった背景としては以下の状況があるものと推察される。

- ① 1990年代以降、東南部アフリカのアングロフォン（Anglophone）諸国を中心に、地方分権化改革が当該国の行政改革の主要アジェンダとして実施されるようになり、日本がアフリカの地方部で行うあらゆる分野の協力において、分権化改革の影響を受け、その成否を意識せざるを得ない状況になったこと（アフリカにおける分権化改革の主流化）。
- ② 開発におけるガバナンスの重要性に対する認識が高まる中、中央政府の財務省を中心とする公共財政管理部門の強化とともに、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）達成において重視される貧困削減に直結する末端での開発事業、サービス・デリバリーを担う地方行政機関の能力（行政執行能力としてのガバナンス）に対する注目が高まってきたこと（開発におけるガバナンス・アジェンダの主流化）。
- ③ 援助における成果重視志向が高まる中、従来の専ら個々のプロジェクトの成否、カウンターパート個人の能力育成に注目する協力から、より制度や組織的な広がりを持った協力のあり方が求められるようになった結果、相手国における地方行政機構の根本的機能強化の必要性が認識されるようになったこと（援助における制度強化・キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）の重視）。

これらを背景として、JICAにおいても1990年代末頃から、アフリカの地方分権化改革や地方行政能力強化を意図した協力の可能性が模索されはじめたのであるが¹¹⁵、この分野への支援について、JICAとしてはどのような意義を見出すことができるだろうか。

まず第一に、JICAにとっては「現場重視」の協力を推進する中で、アフリカの地方開発分野において少なからぬ支援を行ってきたわけであるが、これまでの支援の定着・持続・拡大を図っていくためには、地方開発における主要プレーヤーの一つである地方行政の能力強化は非常に重要な課題であることは間違いない。しかしながらこれまでに見てきたように従来のプロジェクトは、その持続性確保の観点からも、普及可能性の観点からも、主に地方行政の能力の制約から限界があった。この問題に対して各プロジェクトにおいてはそのスコープの範囲において地方行政の能力強化に努めてきたわけであるが、本研究で見えてきたように、地方行政の（政策執行、公共サービス提供）能力の問題は、単に一地域や一セクターの問題ではなく、ましてや行政組織の職員個人の能力の問題でもなく、一国全体を覆う極めて制度的な課題であるということは明らかである。

¹¹⁵ 最も早い例としては1999年から始まったタンザニアの地方自治庁に対する専門家派遣が挙げられる。

¹¹⁶ 高橋（2006）p. 92。その他、アフリカ経済の低成長の要因に関するさまざまな実証分析のレビューを試みたものとして、福西（2002）。

また、アフリカの政治経済学が指摘するように、現代のアフリカ開発を取り巻く主要な制約が「市場の未発達」と「国家の未発達」にあるとすれば¹¹⁶、地方における行政能力強化と公共サービス提供能力強化は、前者に対して道路や電力などの「物理的」インフラが必要とされるのと同様に、後者にとっての「制度的」インフラとして位置付けられるものであり、ガバナンス分野における戦略的優先事項の一つとして、アフリカ向け開発援助においても高い優先度が与えられるべき課題であるといえる。

もちろん本研究で見てきたように、現在アフリカ各国において導入が図られている Devolution 型分権化のすべてが自動的に、アフリカ各国の地方における行政能力強化と公共サービス提供能力強化につながるかどうか不確かであるという問題はある。従って JICA が実施している分権化改革支援が、そのまま直ちにアフリカ各国の地方行政能力強化に貢献するかどうかは未知の問題である。しかし、もし上述したアフリカにおけるガバナンスの改善や公共サービスの改善の重要性に対する認識を共有できるのであれば、各国で導入されている地方分権化改革への支援はこの課題に対する一つの重要なエントリーポイントを提供するはずである。改革をドナーの押し付けであるなどとして一方的に批判し、それとは別トラックの協力を行うことよりも、改革を実りあるもの、すなわちガバナンス改善や公共サービスの改善に真に資する分権化改革を実現していくという考えのもと、そのプロセスに参与し、それを通じて現状の改善を目指すという姿勢を持つことが重要であろう。

第二に、地方分権化改革支援は、現在 CD の名のもとに推進する制度化を意識した技術協力の格好の実践の場としても意義を持つものと考えられる。上述のとおり、現在導入が試みられている分権化改革はそのままで直ちに地方行政能力やガバナンスの改善を保証するものではないが、そのプロセスに参与することを通じて、日本の協力の特徴である行政執行能力の強化や制度運用能力の強化といった顕示的には表すことの難しい領域の能力形成とそこから得られた情報や教訓を制度（の改善）につなげていくことに貢献できる可能性を秘めている。

このように地方分権化改革に対する支援についてその意義を認めたとしても、この分野への協力の成果をどのように評価するか（評価の視点とタイムスパン）という問題がある。これは常に協力の期間が限られており、短期的な成果が求められるドナーの置かれている状況からすると非常に難しい問題であるが、分権化支援については協力の対象が一国全体の制度発展という長期かつ可逆的なプロセスにかかわることであり、その短期的成果の測定は必ずしも容易ではないという認識を関係者間で共有するしかないだろう。もし目に見える具体的な成果を求めるのであれば、上で述べた特定地域開発支援型協力のように、短期的成果が期待できるアプローチと組み合わせることも一つのオプションである。いずれにせよ、制度構築は一朝一夕には達成できない性格の問題であり、短期的成果を性急に求めることを自制しつつ、長期的視野に立った協力を行う覚悟が求められるだろう。

4-3-2 地方分権化改革支援のアプローチ

では次に、この地方分権化改革を支援していく具体的方法について検討してみよう。

前章までに見てきた現在進行中のアフリカ各国における分権化改革の特徴を整理すると以下のようによまとめられる。

- アフリカにおいて現在進行中の分権化は、民主化の推進とともに、貧困削減というアフリカにおける最大の開発課題を達成するための一手段として位置付けられ、地方における行政サービス・デリバリーの改善に重点を置いたものであること。
- このため地方自治体に対し、行政サービス実施や開発事業実施の原資となるべき財政資源の配分が行われていること。これはセクターによっては、当該セクタープログラムの実施と並行して改革が進められた結果、セクター指定の交付金という形態をとる場合や、より地方自治体の強い権限を認めた一般交付金という形態をとるものなど、さまざまな形態が並列的に存在する。
- それと同時に、1990年代から始まった民主化進展の潮流の一部にも位置付けられ、中央政治における多党制化に引き続き、地方における多党制型民主制度導入を目指すものであること。その結果、地方行政（local administration）から地方自治体（local government）へ自治体の性格の転換が志向されていること。
- 1980年代から始まった参加型開発の考えのもと、地方の開発計画策定にあたっては、地方住民の直接的参加が制度的に取り込まれていること。
- 地方分権化の推進の背景は各国の事情によりさまざまであるが、独立以降とられた都市・工業部門中心の開発実践失敗への反省と、国によってはドナーからの強い圧力のもとで実施されており、段階的な分権化プロセスを踏むというよりは、性急な改革の実施が求められる傾向にあること。その結果地方自治体においては、急速な権限の拡大と開発資源の増額を十分に受け入れる体制が整わない中で分権化改革の動きに翻弄されている状況も垣間見えること。
- このような中で、中央のセクター省庁と地方自治体との関係の希薄化が発生し、地方における行政サービス実施に中央の政策や技術的ガイドラインが十分に浸透せず、結果としてサービスの改善にすぐにはつながらない可能性があることが懸念されていること。

現在の地方分権化改革の進展状況を大まかに整理するとこのように表すことができるが、このような状況において、今後ドナーとして分権化改革を支援するとした場合、どのようなアプローチが考えられるであろうか。

① まず第一に、JICAとしてはその技術協力的手段を通じて、現状では不十分とされる地方自治体・行政の行政サービス執行能力強化を対象とした協力を行うことが可能である。現在でもタンザニアやザンビアの事例のように、分権化の結果、権限や財源委譲の受け手となる地方行政

の運営を担う人材を対象とした、基礎的行政実務知識の習得を支援したり、その運用能力を向上させることを目的とした協力が行われている。これはいわば（分権化による権限の）「受け皿」強化支援と呼ぶべき種類の協力であり、実務能力の向上を重視する日本的な技術協力のあり方として今後とも積極的に展開されるべきアプローチであると思われる。具体的には以下の分野に対する協力の実施が考えられる。

- 地方自治体職員を対象とした基礎的行政実務研修（研修教材の作成含む）
- 地方行政職員研修機関の設置・機能強化
- 地方自治体における行政実務の運用改善に向けた支援

② 他方、これまでの検討で明らかなように、制度なきところで運用能力の改善にいくら注力したとしても、その成果が持続性を持つことは難しい。従って、日本もこれまでのように実務的能力育成を重視するだけでなく、今後第二のアプローチとして、以下を含む、一国の制度設計・制度整備という分野に積極的に関与していく必要があるだろう。

- 地方分権化改革プログラムに含まれる法・制度・規定など整備支援
- プログラム全体に対するアイデアの提供・助言

従来日本は全体的制度枠組みづくりに参加することは稀であったが、ザンビアにおける事例のように、全体プログラムの一翼を担う形で「受け皿」の能力育成を支援することができるのであれば、その過程を通じて明らかにされる制度自体の限界や改善すべき点を全体の制度設計にフィードバックしていくことが可能になるものと思われ、今後もこのような制度整備と「受け皿」支援の両面をとらえた協力を行っていくことが重要である。このことは制度能力の形成を重視するCDの考え方にも合致するものである。

ところで、多くのアフリカ諸国において欧州、しかもアングロサクソン型のモデルをベースに地方分権化改革が進められている中で、もし日本が地方分権化の制度設計にかかわるとしたら、何を付加価値として提示することができるだろうか。以下、若干アンビシャスにすぎるかもしれないが、これまでのタンザニアにおける取り組みを通じた蓄積や今回の調査研究を通じて、分権化の制度面について何がいえるかということについて考えてみたい。

地方分権の制度的側面について具体的な提言を行うとすれば、ただ現場の業務が効率的に行われている、いないといった実務面での評価だけでなく（もちろんこれも重要ではあるが）、それに立脚しつつ、地方分権のあり方についてさまざまな理論や事例、範型について承知した上で、より広い視野から現状を評価し、制度や体制のあり方についての具体的なイメージにつなげていくこと、そしてあるべき姿について関係者との間で議論していくことが求められるだろう。

評価の視点としては、既に本報告において示されているように、①政策制度と行政構造、②財政の分権化、③人事の分権化、④計画策定の分権化、⑤事業（サービス）実施の分権化（詳細は、

3-3-1参照)の5つの視点が挙げられるであろうが、それらをベースに制度の全体的なあり方を整理するために一定の類型的パターンを承知しておくことも有益だろう。分権化の類型としては、権限委譲の形態に注目した「Deconcentration、Delegation、Devolution」という分類のあり方はその一つであるし、その他にも中央と地方の政府間関係に着目した「融合型分権」と「分離型分権」という分類の仕方も存在する¹¹⁷。いわば形態と質の両側面における整理の仕方である。

ここで一つ例を挙げて考えてみたい。上で見たアフリカの分権化改革の現状をもう一度見てみると、一つの課題として、分権化の急速な進展による中央セクター省庁との関係の希薄化という問題がある。これはアフリカにおいて地方自治体を極力自立的なものとして強化しようとするアングロサクソンの「分離型分権化」が志向されていることの現れであるともいえる。セクター改革が先行し、ある程度地方自治体においてサービス・デリバリーの改善や中央政府の政策が浸透している場合は別にして、従来限定的な役割しか与えられてこなかった地方自治体に対し、急激に大幅な分権化がなされ、しかも中央セクター省庁との関係が希薄化し、適切な技術的支援が得られない場合には、地方自治体の側において委譲された権限の「消化不良」が発生し、行政サービスの低下が生起する可能性があるといえる。

他方、アフリカなど開発途上国においてMDGs達成など国を挙げて取り組まねばならない課題や全国で最低限のサービス提供基準(ナショナル・ミニマム)を達成する必要がある場合においては、中央政府による地方自治体・行政に対する強い指導が必要であるとされ、このようなケースにおいては「分離型分権化」よりも大陸型であり、かつ、また日本の経験でもある「融合型分権化」のほうが望ましいとする議論もある¹¹⁸。そこで、これらの考え方を踏まえ、現在のアフリカにおける地方分権化制度のあり方に一石を投じる一つの議論のあり方として、「融合型分権化」体制の構築を目指し、中央政府と地方自治体の間のより密接な協働関係の強化を提案したり、中央-地方間の権限分担内容や意見調整のあり方について提言したりすることができるかもしれない。

以上はあくまでも一つの試論であるが、このように考えることによって、現場における制約や問題を単に組織や人材の能力の問題としてとらえるだけでなく、制度の問題につなげて考えていくことができるだろう。そしてそのためには、地方行政や地方分権のあり方についての世界のさまざまな地域や国の事例との比較研究・分析が重要となり、当該分野における専門家や研究者との連携を強めていくことが求められていくだろう。

③ さらに、このように制度整備に強くコミットする場合には、これらの支援を通じて日本(単独でも他ドナーと合同でも)と相手国政策担当者との間で「政策対話」の機会を持ち、政策や制度の改善につなげていくことも可能となる。

そしてこの対話を促進する手段として、日本など現代のアフリカが範型としている欧州の事例

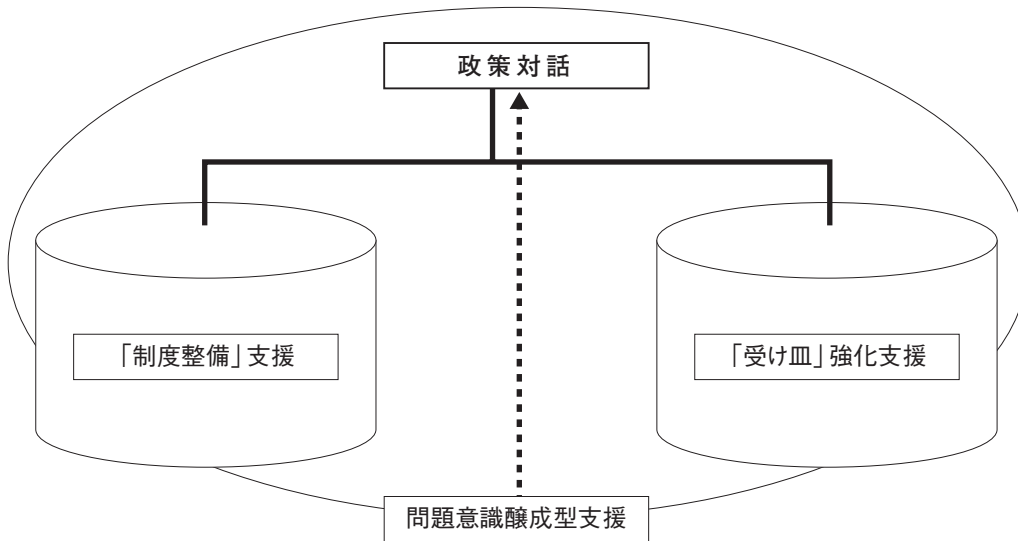
¹¹⁷ 「分離型分権」、「融合型分権」の考え方については、国際協力事業団(2001)p.181および本報告書3-1参照。

¹¹⁸ 国際協力事業団(2001)pp.182-183。日本の経験では、融合型分権化によりサービスの改善や開発の推進には貢献したといえるが、その一方で住民に対する説明責任については十分に果たしてこなかったことが指摘されている。このことは本研究会の議論においても指摘された。

と異なるモデルの実状を視察することも有意義であろう。事実タンザニアの分権化支援プログラムにおいては、RegionやDistrictの行政責任者を中心に5年間で100人規模の関係者を日本に招聘し、日本の分権化や地方行政の歴史・体制・行政実務にわたる事例を紹介するとともに、タンザニアの分権化改革の方向性について振り返り、日本側関係者と意見交換する機会を設けており、このような「問題意識醸成型支援」も日本による制度面での支援のバリエーションの一つとして認識されてよいであろう。

上に挙げたさまざまなタイプの支援手法間の相互関係を示すと図4-2のとおりとなる。

図4-2 JICAによる地方分権化改革支援の手法とその相互関係



出所：筆者作成。

この図の示さんとするところは、第一に「受け皿」強化支援と「制度整備」支援が相互依存的な関係にあるものとしてとらえる必要があることと、その両者をつなぐものとして政策対話が重要であること、そして第二には、地方分権化体制全体を見る視点を提供する機会として問題意識醸成型支援があり、そこでの「気づき」を政策対話につなげていき、さらに制度整備支援につなげていく道を考えられないかということである。

繰り返しになるが、これらを包括的に実施する場合には、自ら長期的な取り組みを要することを認識して臨むことが必要である。

4-4 地方分権化支援と具体的な支援手法

4-4-1 支援対象分野と支援手法

最後に、地方分権化改革を日本の援助を通じて支援する場合に、どのような方法が可能であるのかという問題について考えてみる。

上に述べたように、当該分野に対する支援のあり方としては、大まかに「制度整備」への支援と「受け皿」強化のための支援、そして問題意識醸成型支援に分けて考えることができるが、これらに対するJICAないしは日本による支援手法を整理すると、表4-2のように示すことができる。

表4-2 支援対象分野と支援方法

	活動内容	支援手法
「制度整備」支援	<ul style="list-style-type: none"> ◎分権化関連法・制度・規定など策定 ◎分権化プロセスへの助言・プロセス進捗支援 (facilitation) 	<ul style="list-style-type: none"> ○コンサルタントなど目的達成型TA ○アドバイザー型専門家派遣などプロセス支援型TA
「受け皿」強化支援	<ul style="list-style-type: none"> ◎地方行政職員などに対する基礎的行政実務研修 (研修教材作成含む) ◎地方行政職員研修機関の設置・機能強化 ◎地方行政の行政実務運用能力強化 	<ul style="list-style-type: none"> ○コンサルタントなど目的達成型TA ○施設整備に対する資金協力能力強化に対するTA ○専門家派遣などプロセス支援型TA (協力隊含む)
問題意識醸成支援	<ul style="list-style-type: none"> ◎非アングロサクソン型を含む多様な分権化モデルの提示 	<ul style="list-style-type: none"> ○日本など第三国の事例視察・学習

TA : Technical Assistance (技術支援・技術協力)

現在のアフリカにおいては、一般により普遍性のある協力については、援助の受取・執行に伴う取引コストの低減やそれを通じた援助の効果・効率的実施の観点から、ドナー資源のプール化や政府財政システムを通じた財政支援が選択される傾向が高い。このため、technical backstopping を含むいかなる活動であれ、全体で合意された改革プログラムに含まれた活動をそのまま実施するのであれば、「財政支援」的支援のほうが現地におけるドナー間調整や受入国側主体性尊重の観点から望ましいとされ、このような支援の仕方が求められるケースが多いだろう¹¹⁹。ただし、日本側がこれに対応できない場合には、個別の活動を (日本型) 技術協力案件として実施することになる。

他方、運用改善を目的とした支援については、行政実務の運用というかなりコンテキスト依存的で、ケースバイケースの対応能力の強化が目指されることになるため、一般的な研修や知識の移転ではなく、よりOJTで個別的な指導が求められるだろう。これはJICAの実施するような、パーソン・トゥ・パーソンの形態をとる協力の対象に適合する協力分野であるといえる。

¹¹⁹ ここでいう「財政支援」は、一般財政支援からバスケットファンドへの資金投入まで含むものとして考える。

4-4-2 地方分権化支援分野に対する援助のあり方に関する提言

日本型・JICA型技術協力の付加価値とは、あくまでも先方政府の主体性を尊重し、相手方との対話を通じた「伴走支援型アプローチ」にあると思われることから、一般的に言えば、「受け皿」強化支援のほうが日本的な技術協力により適合的であるといえるだろう。

しかしその一方で、この「伴走支援型アプローチ」は先方の主体性に重きを置くという特性を持っているがゆえに、これまでプロジェクトの枠組みを規定してきた「ブループリント型」アプローチ（事前に設定された目標と投入計画に基づく比較的短期間における明示的な指標改善）という枠組みには必ずしも馴染まない側面がある。また、分権化支援における協力の場合、地方自治体の機能状況そのものが、ドナーのプロジェクトでコントロールできる範囲を超えたところに左右される部分が非常に多いため、これもまた「ブループリント型」アプローチの適用を困難にするといえる。さらに政府の政策に基づき多くのドナーが支援を行う分野であるため、日本やJICAによる協力の成果の特定化を行うことが困難であるという成果測定上の技術的問題も付きまとう。

地方分権化支援に対する技術協力は一般にこのような特性を持つため、実施する場合にはこれらを十分に認識し、主に日本国内におけるプロジェクト評価の各段階における疑問に答えられるようあらかじめ準備しておくこととともに、JICA自体においても当該分野における協力のあり方として新しい考え方を認めていくことが必要である。具体的な方法としては以下が考えられる。

- 制度改革の多面性とその定着に要する時間に鑑み、長期的かつプログラマ的なアプローチを採用すること。
- 制度改革の可逆的性格を踏まえ、目標達成管理についてはある程度柔軟性を認めること。
- 分権化改革プログラムの存在とそれを支援するさまざまなドナーの存在に鑑み、日本側投入のみで構成されるプログラムだけをプログラムとして認めるのではなく、相手国政府の定めた分権化改革プログラムの一部を日本の協力によって実施するものもプログラムとして認める必要があること。
- 従って、成果目標については、必ずしも日本/JICAの協力を直接対応したものを新たに設定する必要はなく、分権化プログラム全体で設定している目標に合わせ、それに対する貢献をもって評価されるよう目標設定を行うことも可能であること。
- 分権化プログラム全体への貢献を行うため、個別分野に対する技術協力だけではなく、何らかの形の資金援助と組み合わせる実施すること。
- 成果主義の要請に応えるため、場合によっては、比較的短期間に成果達成が期待できる具体的活動と組み合わせることも検討すること。

地方分権化改革支援という分野は、日本にとって必ずしも協力経験が豊富な分野ではなく、また制度支援ということの性格上、成果管理の側面においては非常にとらえにくい側面を持つ。しかしながら、前述したようにその低開発の根幹に「国家の不完全」という問題を抱えるアフリカにおいては、公共サービス・デリバリーの改善を通じた貧困削減だけでなく、地方における統治の改善という観点からも非常に重要な切り口を提供する可能性のある分野であるため、今後日本、JICAにおいてもより積極的に支援を行っていくことが期待される。このためにも、本研究会で行われたような国別の政治や統治体制を歴史的・構造的に認識した上での地方行政制度の分析を行い、広い視野から改善に向けた具体的処方箋を提示していくことと、その処方箋を現実のものとするためのアフリカの政府との政策対話の強化を図っていくことが重要である。

補論 地方自治の制度的発展

補論 地方自治の制度的発展

北村 亘

1. はじめに

本稿は、地方自治制度の設計について日本の事例から考察することを目的としている。地方自治制度を整備していくための前提条件、他の制度との補完性を予備的に考察した上で、日本の事例から中央政府に対する自律性と地方自治体の活動量に着目した発展モデルを提示していく。

現在、公共セクターの中で地方自治を機能させるために諸制度をどのように設計するのかということが大きな関心事になっている。一方では、各国の置かれた状況を考慮に入れずに地方分権的な政府制度を数理的に強調する議論がある。住民が最適な受益負担を求めて地方自治体間を移動することから公共セクターにおいても擬似的な市場メカニズムが機能することを主張した「足による投票」モデルがその代表例である。他方で、近年充実してきているのが地方税財政制度を中心とした各国の制度紹介である（Ahmad (ed.), 1997, Ter-Minassian (ed.), 1997）。しかし、一般的な数理的モデルの世界と各国の制度紹介との有機的な連関性は薄いままである。数理的なモデルは、各国のコンテキストを考慮したものではないために、ある国の特定の発展段階の地方自治を具体的に説明するものではない。他方で、個別的な制度紹介は、地域研究の多くの分野と同様、対象国のコンテキストの固有性や特殊性を強調するあまり、一般的な議論を適用して説明することに消極的であるだけでなく、一般的な命題の抽出に抵抗的すらある。さらに、他のさまざまな制度との関連の中で地方自治制度の機能を明示的に議論するということが稀であり、実際の制度設計に関する決定過程についてもほとんど議論されていない。

そこで、本稿は、理論的な研究を踏まえて日本という個別事例から一般的な含意を引き出し、開発途上国における地方分権の議論に貢献することを目指す。既に日本の事例から地方自治に関する一般的な命題の抽出を目指した研究が存在するので、本稿も多くをそうした研究に依拠しながら進めていくことにする（代表的なものとしてMuramatsu et al. (eds.), 2001）。

本稿の内容を要約すれば以下のとおりである。地方自治制度は、国家の置かれた発展段階や統治機構や選挙制度などのさまざまな政治制度のあり方と密接な関係があるので、大きな制度的コンテキストを無視した議論は意味がない。地方自治体の自律性を強化すれば行政サービスの効率的な供給が実現すると短絡的に考える議論は非現実的である。その点で、日本が近代化の中で地方自治制度を整備していき、徐々に活動量を高めて自律性を強化していった経験は、今後地方自治制度を整備していく開発途上国に新しい発展モデルを提供できる可能性がある。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、理論的な検討として、地方自治が機能するための前提条件と地方自治制度と関連する政治制度との補完性についての議論を行う。次いで、日本における地方自治制度の発展について論じる。最後に、日本の地方自治制度の発展から、自律性と活

動量の二次元での地方自治制度の発展モデルを試論的に提示する。

2. 理論的検討

(1) 地方自治整備のための前提条件

概していえば、地方自治や地方分権についての議論は、国内のどのレベルの政府が行政サービスのイニシアティブを持つかということに関する議論である。地方自治や地方分権についての制度設計の議論に入る大前提として、十分なリソースを自ら調達し、それを自ら掲げた目標に従って活用し得る国家権力が形成されていなければならない。誰が決定を行うかということよりも、何をどの程度実現し得るかということが国民生活にとって重要だからである。

政府の制度設計を考える際の古典ともいべき『ザ・フェデラリスト (The Federalist)』に詳しい議論を譲るが、もともと中央政府から権限をその下位レベルの政府に委譲して下位レベルの政府を強化するという権力の空間的分割は、国家権力が公共事業や公共施設の設立や維持といった「統治者の果たすべき義務」を超えて私的財産権の侵害を行わないようにするための議論であった¹²⁰ (ハミルトン他, 1998)。そもそも公共のための「統治者の果たすべき義務」を十分に果たし得ない国家権力であれば、その濫用を恐れるあまりに空間的分割の議論から始めるのは「杞憂」に等しい議論である。何よりも重要なのは、公共のための業務を行い得る国家権力の形成であろう。「有効な政府」なくして地方分権の議論は意味をなさない。

まず、有効な政府を短期間に創設するためには、「住民の把握」が重要である。誰がどこに何人住んでいるのかを把握することから始めなければならない。徴税を行うにしても、徴兵や国防的な措置を講じるにしても、いつどこに学校を建設するのかを決定するにしても、住民の把握が不可欠である¹²¹。具体的には戸籍制度や住民登録制度の整備が求められる。英国やフランスのような産業化にいち早く成功した国々に対して、日本や韓国のように短期間で効率的に追い付き型近代化を達成しなければならなかった国々では住民登録制度が高度に発達している。さらに、ナショナル・ミニマムを政策的な帰結の観点から測定して一定程度まで引き上げなければならない。乳幼児の死亡率や義務教育への就学率、保健衛生のさまざまな指標が不十分であれば集権的に国家が供給することになるだろう。「福祉国家」的な理念は、人権概念の普及と同様、国家の発展段階を超えて定着している。専門家と予算を必要とする社会福祉サービスは、画一的で最低限のサービス水準の段階であるならば集権的に行ったほうが効率的で効果的である。世界大戦後に英国で福祉国家の建設が進んでいく過程で、地方自治体の業務の多くが集権化されて中央政府

¹²⁰ 下位レベルの政府 (sub-national government) という場合、連邦国家における州や地域政府を含んだ広範な概念である。地方政府 (local government) とは、連邦国家の場合、州や地域政府レベルに設置されている地方自治体のみを指すことが多い。端的に言えば、アメリカ合衆国の州を、郡や市のような地方政府と同列に位置付けることは通常しないということである。さらに付言しておく、公共のための業務を行い得る政府は、何も中央集権的な単一政府でなくてもよく、地域レベルでの強力な政府でも問題はない。

¹²¹ 近代国家は、国民に対して「金の貢献」と「血の貢献」を求めるといふ。つまり、納税と徴兵への応諾を国民の事実上の義務としているという (Levi, 1988, 1997)。

に業務移管されていったのも、この文脈で理解されている¹²²。

住民の把握と最低限の行政サービスの供給が達成された段階で初めて地方自治や地方分権の議論が始まる。中央政府からどの程度自律的に地方自治体が決定を行っていくのかという「団体自治」の議論も、住民の民意をどの程度地方自治体が反映しているのかという「住民自治」の議論も、地方自治を整備するための前提条件が整わないと画餅に終わってしまうだろう。どのように理論的に優れた地方自治の青写真があったとしても、国民の生存欲求を満たさずしては国家は成り立たない。最低限の生存が実現し、そのためのリソースの確保が実現して初めて自己決定権の追求が始まるのである¹²³。

(2) 制度の補完性

地方自治を整備するための前提条件が整った段階で、地方自治体を機能させるためのさまざまな制度の設計について具体的に議論をしていかねばならない。しかし、重要なことは、地方自治制度は、他のさまざまな制度から機能を強める影響や弱める影響を受けているということである。つまり、地方自治制度は他の政治制度や行政制度との間に強い「制度的補完性 (institutional complementarity)」があるといえる (青木・奥野編, 1996)。

地方自治の機能を考えるために最初に考察しなければならないのは、憲法構造が単一主権制 (unitary system) であるのか、連邦制 (federal system) であるのかという点である。主権と憲法を有する中央政府が法令に基づいて地方自治体を設立し、その改廃存置を決定し得る単一主権制のもとでは、あくまで中央政府の政策決定者が自らの置かれた環境のもとで短期的な合理性を追求して地方自治制度を設計することになる¹²⁴。大幅に中央政府の権限を委譲した地方自治体を創設するか、そして地方自治体に対する専門的支援や財政的支援などのリソース移転をどの分野でどの程度行うかということを決めるのはあくまで中央政府の政策決定者である。対地方自治政策は、彼らの合理的な選択を反映したものとなる。結果として、単一主権制のもとでは、中央政策決定者の中に地方自治を擁護するプレーヤーが存在するのかということが決定的に重要となる。

単一主権制のもとでの地方自治を考える際には、中央政府の考察が逆説的に重要となる。まずは、政策決定権を有する政治家のインセンティブ構造を規定する制度から考察を始めていく。第一に、政治家のインセンティブ構造を規定する制度的要因として、立法府と行政府との関係が分離的か融合的かということが重要である (レイプハルト, 2005)。分離型の究極の形が米国型の大統領制であり、融合型の究極的な形が英国ウェストミンスター型の議院内閣制である。地方利益を表出しようとする際に米国型大統領制のもとでは大統領や議員に見られるように政治的なアク

¹²² 財政学では、英国の財政の推移から一般化されており、この過程を「集中化 (concentration) と転位効果 (displacement effect)」と呼んでいる (林編, 2003)。

¹²³ 個人であっても社会であっても、生存が満たされて初めて自己実現を目指すという点でマズロー (Maslow) の「欲求の階層」理論と同じである (マズロー, 1987)。

¹²⁴ 連邦制は、州や邦のように、主権と憲法を有する地域的な政府が国防や外交、国境管理などでの主権の一部を委譲して連邦政府を創設して成立した制度である。理念的に言えば、明示的に連邦政府に授権していない権限についてはすべて地域的な政府が留保している点で特徴的である。また、地域的な政府は、自ら創設を認めた郡や市などの基礎自治体に対しては単一主権制のもとでの中央政府と同様に振る舞うことが可能である。米国においてもかつては「ディロンの原則」と呼ばれて、基礎自治体に対する州政府の圧倒的優位を正当化していた。

セス・ポイントが多様で複数存在する。他の条件が同じであるならば、大統領が通常は全国一区という究極の小選挙区制で選出されることから全国的な利益を追求しようとするのに対して、議員は相対的に各選挙区の利益を代弁しようとする。米国型の大統領制のもとでは、同じ党派であっても異なる政策目標を持つ大統領と議会が対立して政策がデッドロックに乗り上げる可能性が高く、現状からの大規模な改革も概して困難である (Haggard and McCubbins (eds.), 2001)。ウェストミンスター型の議院内閣制のもとでは、議員が首相と閣僚を選出するために、議員の行動が行政府に強く反映されることが多い。

政治家のインセンティブ構造を規定する第二の制度的要因は、政治家を選出する選挙制度である (レイプハルト, 2005)。単純多数制であるのかどうかということで政治家の再選戦略は大きく異なる。単純多数制の代表例である小選挙区制のもとでは、候補者は政党ラベルで戦うことになる。それゆえ、小選挙区ごとにある政党支部が選挙キャンペーンで重要な役割を担うことから候補者は地元の利益と全国政党としての利益とが対立した場合に政党を究極の場面で優先する可能性が高まる。1993年までの日本のように、中選挙区制度のもとでは、全国政党として議会で過半数を占めるためには中選挙区で同一政党内での同士討ちが発生する¹²⁵。そこでは政党支部ではなく候補者個人が組織した選挙マシンが選挙キャンペーンを担うことになる。中央の政治家の選挙マシンは、通常、地元に着した地方政治家を組織化していくので、中央の政治家が地元利益を軽視した政治活動を行うことは著しく困難である。

第三に重要なのが政党内構造である。選挙制度と密接に関連しているが、政治資金や政党公認付与などの政治的なりソース調達もあり方も重要である。中央の大統領候補や国会議員候補が地方議員によって選出される場合、当然に政治的なりソースは地方側にある。逆に、中央の政党幹部が公認付与権や政治資金の配分権などの政治的なりソースで圧倒的な優位にある場合、中央のインセンティブは大きくなる。英国や現在の日本のように、政党幹部が公認付与権を持ち選挙キャンペーンも政党支部組織を通じてコントロールし得る状況であるならば、選挙区利益を政策決定過程で反映させようとする一般議員に対して全国的な政治的利益の観点から政党幹部が締め付けを強化していくことも可能である。結果として、地元選出の国会議員を通じて地方利益が表出される可能性は低くなるだろう。

以上の考察からも明らかなように、単一主権国家での地方自治を考察する際には、中央の政策決定者に焦点を当てることが重要であり、中でも、短期的に党派的利益を追求する政治家の合理的行動を規定する制度的要因の考察が地方分権改革を分析する上で不可欠である。このことはラテンアメリカ諸国における地方分権改革の研究が説得的に示している (Garman et al., 2001, Eaton, 2004a, 2004b)。日本においても機関委任事務制度の廃止などを中核とする第一次地方分権改革において政治的制約を意識していたことを当事者が明らかにしている (西尾, 1999, 2007)。

政治的環境に次いで重要なのが行政的要因である。行政制度的な要因も政治家や行政官のインセンティブ構造を大きく規定することになるからである。行政制度のあり方についても執行権の委譲 (executive devolution) のレベルから究極的な域内立法権の委譲 (legislative devolution) ま

¹²⁵ 単純多数制の観点からいえば、中選挙区制は単純多数制の程度が低いといえる。

での間にはさまざまなバリエーションがあり得る。域内立法権の委譲の場合、中央政府が留保している権限以外はすべて下位政府に委ねられるために、機能的には限りなく連邦制のもとの州制度に近くなる。

執行権の委譲の場合、事務の執行の仕方、税財政、人事の三次元に分解することができる。第一に、事務の執行の仕方である。地方の事務として完全に中央から委譲してしまう分離型 (separated system) と、中央が留保しながらも地方と協働して実施してしまう融合型 (intertwined system) の両極が想定される。第二に税財政制度についてであるが、地方自治体に課税自主権を完全に認めるが税源の範囲以上の事務事業を認めないとする方法が一方にあり、地方自治体に課税自主権を一切認めないが完全に必要な財源を移転措置などによって補填するという方法がもう一方にある。前者に近い例は米国の州レベルや1990年代までの中国の省レベルの財政であり、後者に近い例は日本の地方自治体だと考えられる¹²⁶。第三の要素である人事制度については、地方自治体が独自に採用するのか、完全に中央からの出向や派遣に依存するのかという選択肢を両極とすることができる。地方自治体で独自に採用した場合、採用方法から昇進管理、退職後の年金も含めたトータルな人事政策で責任を負う半面で、地方の事情に配慮した措置を打ち出しやすくなるだろう。逆に、中央政府の官僚の出向や派遣に依拠する場合、特別な仕組みがない限りは中央政府への忠誠心を優先することになるだろうが、他方で、一時的であれ中央政府に採用された専門性の高い官僚が地方自治体に勤務することから、首都圏や大都市圏へ優秀な人材が偏在する程度は弱まるであろう。

法制度上、事務事業の執行、税財政、人事のそれぞれで中央の関与が強いことを組織形態で表現しているのが中央政府レベルで地方自治に特化した「地方自治所管省庁 (central ministry responsible for local government and its finance)」である。実は、単一主権国家の場合、中央政府レベルでの地方自治所管省庁のあり方が地方自治のパフォーマンスを大きく規定している。一般的に、地方自治所管省庁が、地方自治体を制約するという側面ばかりが強調される。しかし、実際には中央政府が地方自治体の事項に深く関与することで、地方自治体が機能するための責任を中央政府が負うことになり、地方自治所管省庁が地方自治の安定的な運営に寄与するという側面も無視できない。地方自治所管省庁は、組織のレゾン・デートルおよび組織的利益を地方自治体の円滑な運営に依拠する結果、出向人事を通じて得た地方の最新かつ膨大な情報を駆使して、大蔵省などの中央財政所管省庁や公共事業や社会福祉を所管する事業省庁との間で地方の利益を擁護するための交渉を行っていく。結果として、逆説的ではあるが、集権的な組織として象徴的に扱われる地方自治所管省庁を通じて地方自治体の利益は中央政府の政策決定過程で反映されるわけである。地方自治のパフォーマンスは、環境省などの巨大省庁の中の一所管として地方自治に関する事項が中央政府で埋没してしまってきた英国と、地方自治に特化した内務省や自治省を有していたフランスや日本とでは大きなコントラストを描いている (北村, 2000-2002)。

¹²⁶ 下位政府に財政自主権を認めるが債務超過の際には一切の事後的財政措置 (bailout) を認めない考え方を市場保全型連邦主義 (market-preserving federalism) といい、逆に中央政府による厳格な地方財政統制を強調する考え方をハミルトニアン・モデル (Hamiltonian Model) という。いずれもアメリカ合衆国建国以来の論争に端を発している。理論的な詳解と検討については北村 (2007a, 2007b) を参照のこと。

いずれの要素においても両極を示したのであり、現実の制度設計においては政策決定者の合理性に基づいて両極の中間のどこかに位置付けられることになる。特に単一主権制のもとでは、中央の政治家を中心とした政策決定者が自らの直面した制度的制約のもとで短期的な合理性を追求して地方行政制度のあり方を決定する。

3. 日本での地方自治の展開

1868年以降、日本は「追い付き型近代化 (catch-up modernization)」に本格的に着手していく中で、地方制度の整備を重視していく。富国強兵を効果的に進めるためには納税主体であり行政の対象であり兵役の対象でもある住民をいかに正確に把握するのかということが課題として意識されていた（大西, 1993-1994）。本格的な地方制度の設計についても、帝国議会開会後の最初の議題として地方制度の整備を主張した伊藤博文と、帝国議会での議論の仕方を学ぶためにむしろ先行して地方制度を整備すべきだと主張した山県有朋との対立も知られている。実際には、政府顧問的な立場にあったアルベルト・モッセ (Albert Mosse) たちは山県を支持したため、帝国議会の開会以前に地方制度が整備されていった。中央政府の急激な役割拡大に伴う過重負担の軽減と勃興していた自由民権運動の防波堤としての役割を府県制や郡制、市制町村制に期待していたという点からも明らかとなっており、何も中央の政策決定者は地方自治の理念的側面にのみ着目して地方制度を整備していったわけではない。あくまで、中央の政策決定者による合理的な制度設計であったといえよう。

また、具体的な政策課題とされたのは学校教育などの開発のためのナショナル・ミニマムの整備である。学校の整備やその運営のために地方で不足していた資金を中央政府が負担する仕組みは、大正デモクラシーを経て立憲政友会と立憲民政党の二大政党制のもとで拡充競争の対象となった¹²⁷。また、戦時体制が整備されていくと、徐々に戦争遂行関連業務以外の内政権限が地方へ委譲されるようになり、1940年には使途の制限を大幅に緩めた地方分与税（配付税と還付税）制度として整備されていく。国税として徴収した財源を地方に配分するという財政調整制度の原型が1940年代には生まれていたのである（持田, 1993, pp. 234-238）。

第二次世界大戦後、占領国軍総司令部（GHQ）は行政機構の大改革を行う。このことが逆説的ではあるが、日本型の地方自治制度を自覚的に再構築する機会を提供していく。警察や内政を所管していた内務省は総司令部によって解体され、地方自治を所管する機関は細分化され頻繁に改組されていく。しかし、内務省廃止以降、現実の地方自治体を財政的に機能させるための行政機関の必要性が痛感されるようになり、徐々に地方財政を所管する機関は整理統合されていき、最終的には中央の代表と地方の代表が参加する地方財政委員会へと収束していく。また、シャウプ (Shoup) 勧告に従い、1950年には地方配付税制度の廃止と地方財政平衡交付金制度の創設が決定されている。地方財政平衡交付金制度とは、各地方自治体で積み上げて見積もられた財政収

¹²⁷ 義務教育への国庫からの財政負担については、2001年以降の三位一体の地方税財政改革の中で話題になった義務教育費国庫負担金制度という形で引き続き維持されることになる。

入額が財政需要額に対して不足する場合は中央財政が補填するという仕組みであった。

中央と地方の代表から構成される地方財政委員会で、地方自治体の財源不足を補填する地方財政平衡交付金の総額が決定されるという制度配置それ自体は、一瞥すれば地方にとって理想的に思われる。しかし、決定過程は地方自治に配慮されているように見えたとしても、実際の交付金での帰結は地方自治体に圧倒的に不利なものとなっていった。猛烈なインフレーションが吹き荒れる中、歳入不足に悩む大蔵省は、地方自治体の財源不足額を補填するのとは反対に、国家財政の観点から平衡交付金の総額をできるだけ削減しようとし、実際に地方財政委員会は大蔵省の意に沿った決定を行った。地方の利害の代弁者が地方財政委員会の地方代表委員以外に全くいないことから当然の帰結であった。この帰結に、旧内務官僚や地方自治体関係者も危機感を抱いていく。

旧内務官僚や地方自治体関係者は、主として与党の国会議員に対して、地方財政平衡交付金制度の理念の正しさと実際の運用での問題点を指摘して新制度の創設を要求する一方で、中央政府レベルで地方利益を強力に推進する行政機関の再設置を要求していく。1954年、平衡交付金の理念を生かしながらも国税の一定割合を原資として安定的に確保する地方交付税制度が創設された。また、1960年、自治省設置法が成立し、規模は小さいが地方自治に特化した強力な中央省庁が内務省解体以来再び設置された。自治省で事務次官を務めた石原信雄によれば、日米安保条約に強硬に反対した野党関係者も自治省設置法の成立については秘かに与党関係者に祝意を示したという。

こうして、米国主導の地方制度改革が初期段階で行われたがゆえに、戦後日本の地方自治制度は実は日本の直面していた課題に即して主体的に再設計を図っていったということが出来る。加えて、国の仕事と法令で定められているが、その執行を地方自治体に委ねるといった団体委任事務制度や機関委任事務制度が確立していく。とりわけ、首長以下の執行機関にのみ関与させ、地方に費用負担をさせるのに裁量を認めないという機関委任事務制度が長年批判的となり、のちの2000年の地方分権一括法で廃止される¹²⁸。

しかし、当時の財政赤字と優秀な人材の都市部への流出に悩む地方自治体の状態を考慮したときに、機関委任事務制度を一方的に地方の自立を阻害する制度と批判することがそもそも妥当なのかどうかは疑問である。機関委任事務制度は、中央政府に対する地方自治体の自律性の観点からすれば低位のままで放置した制度ともいえるが、地方自治体の活動範囲と活動量を上げて行政能力の向上を図るという点では大きな役割を果たした制度ともいえる。公開競争選抜試験でリクルートされた中央官僚の「後見」のもとで事務事業を執行していくことは、地方自治体のOJTや専門知識や情報の中央から地方への移転（transfer）の観点からも正当化される可能性を秘めている。例えば、都道府県の組織運営や税財政の部門には自治省（現総務省）が、農林水産分野には農林水産省が、それぞれ人材を派遣して中央の意図を伝えることを意図していたかもしれないが、同時に、彼らを通じて地方の意図は中央に伝えられて中央での政策決定に反映されるという

¹²⁸ 2000年以降、機関委任事務制度は、「法定受託事務」と「自治事務」に2分類されている。法定受託事務は、これまでの機関委任事務と同様、国の事務を地方自治体が執行するというものであるが、国と地方は法的に対等であるため地方自治体が望まないのであれば法的には返上することが可能なだけでなく、争いがある場合は国地方係争処理委員会に提訴することができるという点で機関委任事務とは大きく異なる。

側面もあった。つまり、機関委任事務制度と出向官僚の制度は、地方利益を中央の政策決定過程に反映させるための行政的な回路として機能したのである。中央の官僚にとっても実際に中央の政策の特徴を学ぶためには、真に中央の政策を必要としている地方に出向することはスキルアップとなり昇進機会の拡大にもつながるので必死である。地方の首長にとっても、地方のしがらみでなかなか取り組めない問題や労組対策などのような問題を、出向してきた中央官僚に解決させるのは合理的である。中央官僚は、本省に戻ってからの自らの昇進や次の出向の受け入れをとめられないように地方での困難な課題の解決に成功するインセンティブを持つ。

限られた資源を用いて、全国一律での質を維持しながらも行政サービスを量的に拡大していく場合、事務の執行の仕方、税財政、出向人事などで中央と地方が協働していくという融合型は、合理的な制度の選択肢であったと思われる。

最後に、日本の地方自治における中央の与党政治家の役割について触れておく。選挙での当選を目指し、議会内で自らの党派の議席の最大化を目指す与党政治家は、一見すると全く地方自治をめぐる政治行政過程には登場しないように思われるが、彼らは常に支持基盤の利益を損なうような決定や実施を行政機関が行っていないのかを監視するインセンティブがある。政治家が官僚を絶え間なく監視する方法を「ポリス・パトロール型監視 (police patrol oversight)」という。しかし、実際に一般会計予算だけでも80兆円近くにも達する日本の公共セクター全体を政治家がチェックすることは政治的コストも大きく、実際的にも困難である。与党は、事前審査という形で、各省庁に対応した政務調査会の部会や調査会で国会に提出される法案すべてを審査しているが、同様のきめ細やかなモニタリングを執行段階でもかけることはまず無理である。地方自治体にまで広がるとチェックは絶望的である。

そこで、通常は、関係する行政機関や影響を受ける利益団体から何かあれば与党に通報させるような仕組みを発達させることが合理的となる。何か問題があったときのみ駆けつけて官僚の行動の是正を行う監視方法を「火災報知器型監視 (fire alarm oversight)」という。

地方財政対策における自民党と自治省の関係が火災報知器型監視の典型例である(北村, 2000-2002)¹²⁹。地方財政対策とは、地方交付税の総額の不足分をどのように補填するのかということを中心として自治省(現総務省)と大蔵省(現財務省)が相対取引で決定する過程である。地方交付税の総額は、事前に決められた指標をもとにして算出された基準財政需要を積み上げて一見すると非政治的に決定されるが、法律に定められた国税の一定割合からの繰入額と基準財政需要額とが合致するとは限らない。ほとんどの場合、国税の繰入額だけで確保できないのが実状である。これをできるだけ地方に有利な形で補填しようとする自治省と、できるだけ国庫に有利な形で補填しようとする大蔵省との間で激しい対立が展開されており、現在でも総務省と財務省の間で同様の交渉が行われている。

¹²⁹ また、地方自治をめぐる政治家と官僚との古典的な例としては、1960年代の新産業都市建設促進法のもとで発生した各地方都市の「史上最大の陳情合戦」が挙げられる。さまざまな企業誘致のための優遇措置を盛り込んだ新産業都市の指定による太平洋ベルト地帯への集中投資計画に対して、農村出身の与党政治家たちは猛反発した。日本の主要都市も府県も地元選出の国会議員に働きかけて、彼らが中央の政策決定過程で地元の目を意識して活躍したわけである。結果、指定対象は全国に分散しただけでなく、指定数も大幅に増えて、工場整備地域などの「補欠合格」的な制度まで整備されたのである。

政府の予算原案がまとまっていく12月にまだ地方財政対策がまとまらない場合、自治省と大蔵省のそれぞれから自民党幹部に地方財政対策での対立点が知らされるであろうし、大きなニュースとしてマスメディアに取り上げられ、各政党幹部の耳にも入るだろう。特に地方利益を擁護する自治省から直接に政府首脳や自民党幹部には悲鳴が伝えられるであろう。比喻を用いると、火事が発生していないのかと常日頃見回るのではなく、火事の際のみ作動する火災報知器を通じて我々が火事を知るというのと同じ仕組みを自民党幹部は用いているのである。自民党は予算編成などで大きく依存している大蔵省を軽んじることもできないが、かといって最初から大蔵省に支持を打ち出して地方に厳しい政策を支持することは地元利益を考えれば政治的に困難である。そこで、自民党幹事長、総務会長、政務調査会長は、「誠実な第三者」として最終場面に「行事」役として介入し、自治省に有利な決定に導いてきた。政治家は巧妙に責任回避を図りながらも地方に対して功績顕示を行ってきたわけである。

結果として、日本では中央政府レベルで地方自治を擁護する中央省庁の存在、財政調整機能のみならず財源保障機能までを併せ持ち、国税の一定割合を自動的に原資とする一般交付金制度が、地方自治体の活動範囲と活動量を高めていったのである。ただ、中央政府に対する地方自治体の自律性の向上は、活動量の高まりほどは進まなかったといえる。

4. 結 語

地方自治制度は、公共セクター全体を特徴付ける大きな制度であるが、それ自体は他の政治的な制度や行政的な制度に大きく影響を受けている。また、単一主権国家のもとでの地方自治制度は、国家の発展段階に応じて中央の政策決定者によって彼らの合理性に沿って設計されていく。

しばしばIMFなどの国際経済機関は、開発途上国に対して、民営化、規制緩和、地方分権をセットにした「ワシントン・コンセンサス」を融資や支援の条件として強引に受け入れさせようとすることが多い（スティグリッツ（Stiglitz），2002）。地方分権の場合、地方自治体を設立して財政的自律性とともな権限を与えると、地方自治体間での擬似的な競争メカニズムが働くので効率的な行政サービス供給につながるという議論を展開する。中央政府に対する自律性を重視した議論である。

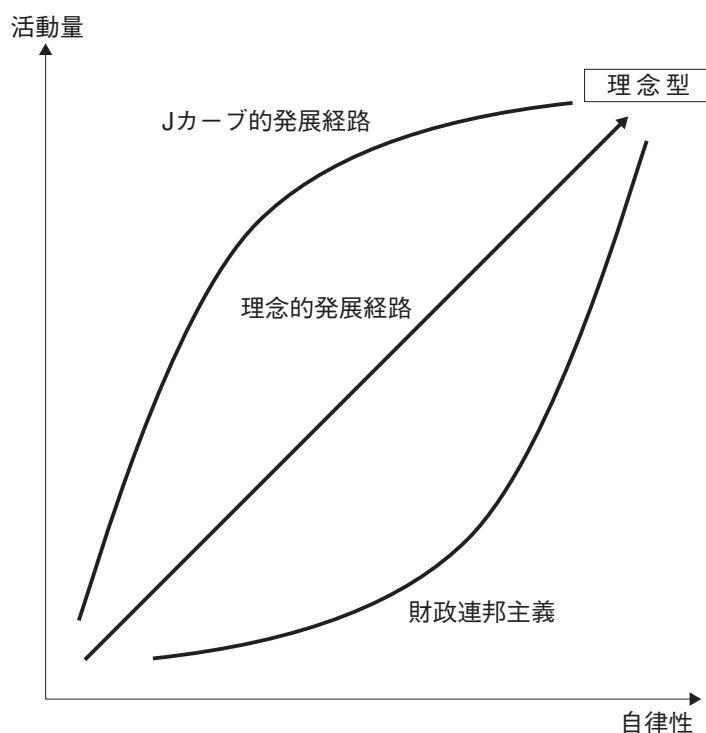
しかし、社会に対する国家の浸透度が低い状況で国際経済機関が示すとおり地方分権を行うことで効率性が本当に達成されるのかは疑問である。地方分権に関する数理モデルはあくまである一時点のものであり、地方自治体を取り巻くコンテキストは含まれていない¹³⁰。国家全体の発展段階に応じた地方分権があるのであって、それを無視すると非効率性が発生してしまう可能性が高い。例えば、よくも悪くも国家権力が十分におよばない伝統的な社会が地方に残存している場合、地方に権限を与えればそれだけ伝統社会におけるボスの権力を強化することになりかねな

¹³⁰ 例えば、「足による投票」モデルとして知られるティボー・モデルでは、住民は移動の自由があるゆえに最小の税負担で最大の行政サービスを得られる地方政府を選択するため、地方政府間の擬似的な市場競争が働くために最適な行政サービス水準と最適な税負担が実現するという。この議論から、地方政府が担う業務が多ければ多いほど擬似的な市場メカニズムにさらされるために行政サービスの効率的な供給が実現するという。しかし、ここには一切の地方政府を取り巻く固有のコンテキストは考慮されていない。

い。行政サービスや公務員ポストなどの優先配分を通じたパトロネージが発生することが懸念され、ますます不公平で非効率な行政に陥る危険性をはらんでしまう。

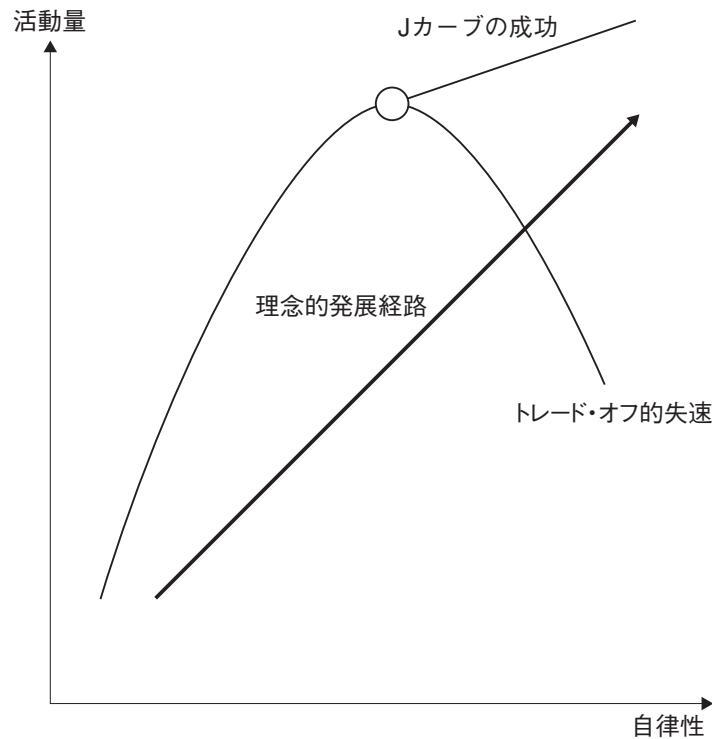
このように地方自治の発展段階を考えると、中央政府に対する自律性だけを過度に強調して議論することが果たして妥当なのかどうかは疑問である。自律性と同時に、地方自治体の行政能力の向上につながる活動量にも十分な配慮が必要である。そこで、日本の地方自治制度の発展過程をもとにして、地方自治体の実際の活動量（Vigorousness）と中央政府に対する自律性（Autonomy）の観点から地方自治制度の制度設計を再整理してみる。なお、地方自治体の活動量とは、行政サービス供給に地方自治体が関与している程度を示し、地方自治体の自律性とは政策決定が地方自治体内部で完結できる程度を示している。

理想的な発展経路は、活動量を高めながら同時に自律性も高めていくという直線的な発展経路である。国際経済機関が開発途上国に推奨している財政連邦主義的な地方分権改革案は、前述のように自律性に傾斜した発展経路である。他方、この2つの軸は、中央集権の下で活動量を高めながら自律性を高めていくという発展経路（Jカーブ的発展経路）も十分理論的に成り立つことを示唆している。



日本の地方自治の場合、少なくとも中央集権的なシステムのもとで地方自治体の活動量を徐々に上げてきた。2000年に施行された地方分権一括法で機関委任事務制度が廃止され、法定外目的税が創設されるなどの自律性を強化する改革が行われた。また、2001年の小泉内閣の発足以降の三位一体の地方税財政改革では、地方自治体に対する財政的なコミットメントを弱めるシグナルを地方自治体に与えた。とりわけ、地方交付税の縮減や臨時財政対策債の発行額の削減などが地方自治体の財政に対して大きな影響を与えている¹³¹。制度設計の際に考慮する比重が活動量の引き上げから自律性の強化に移行したといえよう。

しかし、上記の議論は、日本の経験を礼賛することを意味していない。三位一体改革以後の中央政府に対する地方自治体の自律性と地方自治体の活動量との間にトレード・オフの関係が成り立つ可能性もある。



日本が活動量を強化してから自律性を強化するという発展経路を辿っている場合、自律性強化を重視してそれから活動量を考慮する財政連邦主義とは全く別の選択肢を開発途上国に示す可能性がある。他方、トレード・オフ的に日本の地方自治が失速したとしても、中央政府に対する自

¹³¹ 地方交付税が減額されたとしても、減額分は中央政府（国）が元利ともに負担する臨時財政対策債の発行による増額で補填されてきたために地方自治体に「痛み」は伴わなかった。しかし、2004年度予算で初めて地方交付税とともに臨時財政対策債の発行が削減されたために地方自治体の中には予算編成ができないところも発生した（北村，2006）。地方交付税制度創設以来の出来事といっても過言ではないことであり、地方自治体には中央政府による財源保障機能への不信感が生まれていった。

律性の強化が活動量の高まりにつながるわけではないことを示すという点で有意な事例となるだろう。

外交や防衛、治安のみといった夜警国家的な役割しか国家に求められていなかった時代とは異なり、現代の国家には経済運営や社会福祉サービスといった幅広い役割が求められている。一部の公共選択論の理論が示唆するように政府の役割や財政支出を憲法的な規範で制限していくことは民主主義的な政治過程を考慮に入れると現実的には不可能といわざるを得ない。直接的あるいは間接的であっても国家が大きな役割を担うという中で、地方自治が単なる中央政府からの自律性強化だけで評価できる時代は過ぎ去ってしまった。拡大した行政サービスの供給を地方自治体がいかに効率的かつ効果的に担うかということを考える必要がある。そのための地方自治体の構成はどうあるべきか、どの程度の役割を付与すべきなのか、財源的な措置はどの程度行うべきであるのか、そして人事政策はいかにあるべきかという諸問題をそれぞれの国家の置かれたコンテキストと発展段階で考える必要がある。

[謝辞]

本稿は、JICAの「アフリカにおける地方分権化支援のあり方」研究会での議論がもとになっている。各位に記して謝意を表したい。なお、本稿に対する一切の責任は筆者（北村）にあることはいままでもない。

補論 参考文献

- 青木昌彦・奥野正寛（編）（1996）『経済システムの比較制度分析』（東京大学出版会）。
- 大西 裕（1993－1994）「国家建設と住民把握：日本と韓国における住民把握制度形成過程の研究－（1）（2・完）」、『大阪市立大学法学雑誌』第40巻第1号（1993年）、第40巻第2号（1994年）。
- 北村 亘（2000－2002）「地方税財政システムの日英比較分析（1）（2）（3）」、『自治研究』第76巻第7号（2000年）、第77巻第3号（2001年）、第78巻第3号（2002年）。
- （2006）「三位一体改革と中央地方関係の変容」、東京大学社会科学研究所（編）『「失われた10年」を超えてⅡ』（東京大学出版会、2006年）。
- （2007a）「行政学から見た地方財政」、『地方財政』第46巻第2号。
- （2007b）「中央地方関係の理論的分析へのいざない」、『レヴァイアサン』第40号。
- 西尾 勝（1999）『未完の分権改革：霞が関官僚と格闘した1300日』（岩波書店）。
- （2007）『地方分権改革』（東京大学出版会）。
- スティグリッツ、ジョゼフ（著）、鈴木主税（訳）（2002）『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』（徳間書店）。
- ハミルトン他（著）、齋藤眞・武則忠見（訳）（1998）『ザ・フェデラリスト（新装版）』（福村出版）。
- 林 健久（編）（2003）『地方財政読本（第5版）』（東洋経済新報社）。
- マズロー、アブラハム（著）、小口忠彦（訳）（1987）『人間性の心理学：モチベーションとパーソナリティ（改訂新版）』（産業能率大学出版部）。
- 村松岐夫（編）（2006）『テキストブック地方自治』（東洋経済新報社）。
- 持田信樹（1993年）『都市財政の研究』（東京大学出版会）。
- レイプハルト、アレンド（著）、粕谷祐子（訳）（2005）『民主主義対民主主義：多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』（勁草書房）。
- Ahmad, Ehtisham (ed.) (1997) *Financing Decentralized Expenditure: An International Comparison of Grants* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Eaton, Kent (2004a) “Risky Business: Decentralization from Above in Chile and Uruguay,” *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 1.
- (2004b) “Designing Sub-national institutions: Regional and Municipal Reforms in Post-authoritarian Chile,” *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 2.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis (2001) “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases,” *World Politics*, Vol. 53 (January 2001).
- Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins (eds.) (2001) *Presidents, Parliaments, and Policy* (New York: Cambridge University Press).
- Levi, Margaret (1988) *Of Rule and Revenue* (California: University of California Press).
- (1997) *Consent, Dissent, and Patriotism* (New York: Cambridge University Press).

Muramatsu, Michio, et al (eds.) (2001) *Local Government Development in Post-war Japan* (Oxford: Oxford University Press).

Ter-Minassian, Teresa (ed.) (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund).

Willis, Eliza, Christopher de C.B. Garman, and Stephan Haggard (1999) “The Politics of Decentralization in Latin America,” *Latin America Research Review*, Vol. 34, No. 1.

參考資料

参考資料1 東アフリカ3カ国の地方行政概況

1. ウガンダ

1-1 地方分権化の概要

ウガンダの地方分権の特徴は、1980年代の内戦時からの抵抗組織が地方行政組織の起源となっている点を挙げることができる。ウガンダの地方分権の転換点は、①1986年以降の抵抗のための地方組織（Resistance Commission）システムの導入、②1993年の地方自治令（Local Government Statute, 1993）、③1995年の憲法、④1997年の地方自治法（Local Government Act of 1997）である。

1962年の独立時には、憲法によって中央から地方への権限の委譲が定められたが、1966年と1971年のクーデターで中央集権的なシステムへと変更された。地方自治体の長や行政官の任命は政治的任命となり、経済状況が悪化したことから行政サービスの質は著しく低下した。

1986年に現ヨウエリ・ムセベニ（Yoweri Kaguta Museveni）大統領率いる国民抵抗運動（National Resistance Movement: NRM）が実権を握った際に実施した改革政策の一つが抵抗のための地方組織（Resistance Council: RC）システムの導入であった。このシステムは、選挙で選ぶCouncilorと委員会でVillageからDistrictまで階層を構成しようというもので、内戦時には政府への抵抗組織であったが、その後、委員会に法的な根拠が与えられ、地方行政組織となった。

1993年の地方自治令では、過去の中央集権体制から地方分権型への変革が明確に打ち出され、13 Districtでの分権化が進められた。RCに法的な根拠が付与され、地方組織の間で複雑になっていた権限が合理化された。この令では、公務員はそれぞれ属する地方のCouncilorに対し責任があるということが明確にされた。予算の地方分権化、特に経常予算の分権化も実施されることになった。

1995年に制定された憲法は、1993年の地方自治令で導入された地方分権の思想をさらに強化したもので、第11条では地方自治体の原則・構造、地方自治体の財政、住民サービスなどに関する枠組みが示された。憲法制定と同時に、RCがLocal Council（LC）に名称が変更された。1997年に制定された地方自治法は憲法の内容を反映したもので、地方自治体の権限・役割などがより明確になった（Saito, 2003）。

1-2 地方分権関連の組織、政策

1-2-1 地方分権に関与する主な組織（中央レベル）

(1) 地方自治省

地方自治体を管轄するのは、地方自治省（Ministry of Local Government: MoLG）である。MoLGは、地方自治体間の調整と地方自治体のためのアドボカシーを行うこととなっており、地方自治体所属職員の人事権、地方自治体の財政に関する直接的な調整権限は有していない。地方自治体所属職員に対する人材育成は主たる業務として位置付けられている。

(2) 地方自治体財政委員会

地方自治体財政委員会（Local Government Finance Commission: LGFC）は財政面で地方自治体間の調整を行っている。委員会は大統領に任命された議長を含めて7人のメンバーで構成され、議長は地方自治体歳入強化調整委員会と地方自治体予算委員会の議長も兼ねる。委員会の主な機能は、地方自治体財政に関連する主要な事項（交付金、自主財源、税収レベルなど）について、調整を行うことである。後述する条件付交付金、無条件交付金などの上限額を設定するのは、LGFCの役割である。また、財政分権化政策（Fiscal Decentralization）に関して中心的な役割を果たしている¹⁵。2003年には地方財政委員会法が制定され、委員会は大統領に対して、地方自治体への歳入の分配割合、地方自治体の歳入源、適切な税率などについて提言する権限が与えられた。年次予算や、予算プロセスの適法性などについて検討することにもなっている（NCG, 2004）。

課題としては、MoLGや財務計画経済開発省（Ministry of Finance, Planning and Economic Development: MoFPED）などといかに役割を分担するのか、また委員会の提言をいかに実行に移すのか、ということが指摘されている（NCG, 2004）。

(3) セクター省庁

セクター省庁は、地方自治体の政策の実施状況を把握し、成果基準に達しているか否かを確認する役割を持つ（NCG, 2004）。地方自治体における関係部署に対し、人事、財政上の直接の権限は有していない。1997年の地方自治法97項には、セクター省庁の役割が以下のように規定されている。

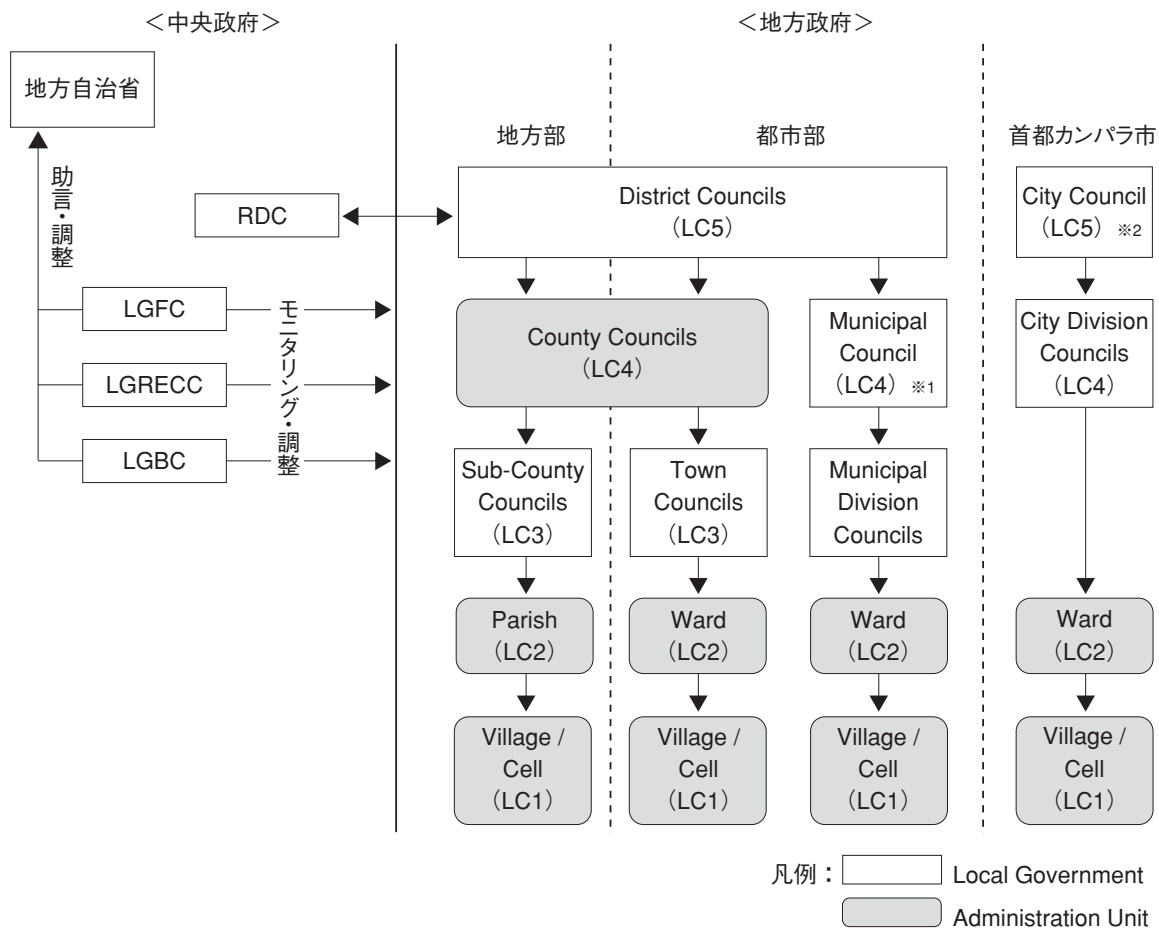
- 地方自治体における政策やイニシアティブの実施状況をモニタリングし、調整を行う。
- 地方自治体と直接関係のあるプロジェクトについて調整・助言する。
- 地方自治体に対して技術的な支援を行う。

¹⁵ LGFC ウェブサイト <http://www.lgfc.go.ug/about.php>（2007年1月アクセス）

1-2-2 地方自治体の組織体系

地方の行政区分は、LC1からLC5の5階層に分かれており、そのうち法人格を持っているのは、一番上位にあるDistrict (LC5)とSub-County (LC3)である。地方部では、LC5が上部地方自治体 (Higher Local Government) と呼ばれ、LC3が下部地方自治体 (Lower Local Government) と呼ばれる。上位地方自治体は管轄地域内の下位地方自治体に対する監督権を持つ。LC3は、一定の裁量権をLC5より委譲され、各種行政サービスを実施している。

図参考資料1-1 中央・地方自治体の構造



LGFC: Local Government Finance Commission (地方自治体財政委員会)、LGRECC: Local Government Revenue Enhancement Coordinating Committee (地方自治体歳入強化調整委員会)、LGBC: Local Government Budget Committee (地方自治体予算委員会)

※1: 一定規模の都市の場合、LC4 (Municipal Council) が法人格を有し、LC5から自治権を与えられている。

※2: 首都カンパラ市では、市議会 (City Council) が例外的にLC5として取り扱われている。市議会の議長は市長 (Mayor) と呼ばれる。

なお、中央政府は常駐District知事（Resident District Commissioner: RDC）を各Districtに派遣している。RDCは大統領に任命され、その業務は地方分権の対象となっていない国防、治安、プロジェクトの実施などである。RDCの業務とDistrict知事の業務が重複し、政治的紛争につながる例も見受けられる（NCG, 2004）。

(1) Districtレベル（LC5）の地方行政¹⁶

LC5レベルの地方自治体には法人格が付与されている。District議会（District Council、LC5）は知事、議員（各Sub-Countyから1名、青年層（男女1名ずつ）、障害者（男女1名ずつ））により構成されている¹⁷。知事はDistrict全体の成人選挙により、また議員は各Sub-Countyの成人選挙により選出される。青年層議員と障害者議員は、それぞれの選挙人団により選出される。議員数の3分の1以上を女性が占める必要があり、ジェンダー面への配慮が見られる。

知事

知事はDistrictの政治的な代表として議会に対して責任を持つとされている。なお、副知事は知事により指名され、議会で3分の2以上の賛成を得て任命される。

地方自治法9項では、District議会は計画・立法・執行（planning, legislative and executive powers）に関する権限を持つとされている。District議会は憲法に定める範囲であり、職員規定の範囲内であれば、独自に部局を設立・廃止できる。District議会は憲法の枠内で条例をつくることもできる。

District議会内には、執行委員会（Executive Committee）があり、Districtによって人数は異なるものの議員の中から5～7人が書記官（Secretary）として選出される。同様に議員の中から広報官（Speaker）と副広報官（Deputy Speaker）の2人が選出される。

またDistrictは、常設委員会（Standing Committee）のメンバーを地方議会議員の中から任命する。常設委員会は、District行政部のセクター部門（Technical Department）と緊密に連携を取り、条例案が執行委員会と議会に提出される前に、各種の議論を行う（NCG, 2004）。

主席行政官

Districtの行政官のトップは、主席行政官（Chief Administrative Officer: CAO）と呼ばれ、Districtの運営・会計を担当する¹⁸。CAOはDistrict公務員人事委員会（District Service Commission: DSC）により任命される。CAOの権能は以下のとおりである¹⁹。

- ① District議会によって決定された法律の実施
- ② 地方自治体とその部局に対しての指導
- ③ Districtと下部地方自治体の活動の監督と調整、地方自治体の行政サービスに関する説明

¹⁶ Local Government Actより。

¹⁷ 地方自治法10項。

¹⁸ 地方自治法63、64項。

¹⁹ *Ibid.* 64項。

責任と透明性の確保

- ④ Districtの計画策定機能の強化と運営能力の向上
- ⑤ 中央政府より委譲されたサービスに関する活動の監督と調整
- ⑥ 地方自治体の文書管理
- ⑦ 地方自治体と中央政府の連絡

(2) Countyレベル (LC4) の地方行政²⁰

LC4レベルのCountyは法人格を持たない。County議会は管轄下のSub-Countyの執行委員会(Executive Committees)で構成されている。Countyから選出されたDistrict議会も権限を持つ。County議会の議長と副議長は、Country議会のメンバーから選ばれる。

County議会の主な責務は、傘下のSub-Countyの間の調整とCountyに関連する事項に関して国会議員にアドバイスを行うことである。しかし現実には、国会議員の選挙区はCountyと一致していないこと、国会議員はCounty以下の草の根のレベルから意見を聞こうとするので、County議会は効率的に機能しているとはいえない。Sub-Countyの枠を超えたプロジェクトに関しても、CountyではなくDistrict (LC5) が管理している場合が多い。

各Countyの担当として副主任行政官 (Assistant Chief Administrative Officer: ACAO) がその任にあっており、傘下のSub-County間の調整と支援を主な任務としている。County議会在Sub-County間の調整役として効率的に機能していないのに対し、ACAOはSub-Countyのテクニカルな補佐として機能している。課題としては、Districtレベルの地方自治体の職員が足りないため、ACAOのほとんどがDistrictの事務所に駐在し、派遣先のDivisionの事務所で職務を遂行する時間がないことである。

一方、一定規模の都市の場合、LC4レベルのMunicipality Councilが法人格を持ち、LC5から自治権を与えられている。首都カンパラの市部議会 (City Division Council) も同様である。

(3) Sub-Countyレベル (LC3) の地方行政²¹

Sub-Countyの議会は法人格を持ち、下位地方自治体 (Lower Local Governments: LLGs) と呼ばれる。Sub-Countyは上位の地方自治体であるDistrictと同様に、計画策定、計画を執行する権限を持つとともに、国の法律やDistrictの方針に反しない範囲で条例を作成することができる。Districtが計画を作成する際に、Sub-Countyの優先順位を申し立てることもできる。

Sub-Countyの議会は、議長、傘下のParishとWardの代表者、若年層の代表者2名 (そのうち1名は女性)、障害者の代表者2名で構成されている。女性議員が全議員の3分の1を占めることになっている。55歳以上の高齢者2名が執行委員会 (Executive Committees) の推薦を得て、議会の承認を得て議員となる。

議会は少なくとも2ヵ月に1回開催される。会議は一般に公開され、すべての会議の内容は記

²⁰ NCG (2004)

²¹ *Ibid.*

録され、公開されている。

議会は議員の中から常任委員会や他の委員会のメンバーを任命するが、その数は委員会の事務方の数を超えないことになっている。

Sub-Countyの執行委員会（Executive Committee）は、議会が決定した政策や決定の実施を監視する役割を果たしている。執行委員会は議長、副議長、事務局のメンバー（5人以下）で構成される。委員の数はSub-County議会の議員数の3分の1を超えないことになっている。委員は議長によって推薦され、議会の過半数をもって承認される。女性のメンバーを最低一人、また保健と子どもの福祉に責任を持つメンバーを一人選ぶことになっている。議長以外は非常勤で、必要経費のみ支給される。

(4) Parishレベル（LC2）の地方行政²²

Parishには、議会と執行委員会が存在する。議会は、傘下のVillageの代表で構成され、Parish出身のSub-County議会の議員も権限を持つ。議会は、地域内の紛争の解決、行政サービスの実施状況の監視、治安の維持などの役割を果たすとともに、地域の声を上部のSub-Countyに伝える役目も期待されている。

執行委員会は議長、副議長、書記長、各分野の書記で構成されている。委員の3分の1は女性と決められている。

プロジェクトの大部分は、Villageという単位を超えて実施されているので、Villageの上位機関であるParishの果たすべき役割は小さくなく、プロジェクトを計画・実施する際のエントリーポイントである。

Parish Chiefは、議会の書記を務めるとともに、税の徴収、犯罪者の逮捕・対応、議会のための情報やデータの収集、議会が計画を作成する際の補助などを実施することになっている。しかし実際は、これらの業務を適切に実施しているケースは多くないといわれている。

(5) Villageレベル（LC1）の地方行政

Villageレベルにも、議会、執行委員会がある。Village議会はVillageの18歳以上のVillageの住民で構成され、議長は議会の投票によって選出される。議会に属する常勤のスタッフはいない。Parish長、非政府組織（Non Governmental Organization: NGO）、Sub-Countyレベルの地方自治体が支援を行う。

執行委員会は議長、副議長、書記長、各担当の書記で構成されている。執行委員会のメンバーは議長が推薦し、議会が承認することになっている。メンバーの3分の1以上は女性としなければならない。執行委員会は決定した政策や決定の実行状況を監視するとともに地域の治安維持、地域のプロジェクトの実施に向けた資源の動員、プロジェクトのモニタリングなども行う。

²² NCG (2004)

1-2-3 人事制度

憲法と1997年の地方自治法を根拠に、人事制度の面でも地方分権は進められてきた。Districtの行政官のトップであるCAOは、Districtレベルのスタッフの任命権限を持つDSCにより任命されるなど、地方自治体の人事は中央政府から独立している。ただし、専門職スタッフの採用の際には全国共通のガイドラインに沿って行われる。このDSCの独立性は、地方自治法58項で明確にされている。中央からの出向者の受け入れは、地方自治体からの要望に基づいて行われる²³が、現在は一般的には行われていない。DSCは、District執行委員会の推薦と中央政府の公共サービス委員会を前提に議会によって選任される。

しかしながら、近年CAOの任命を中央政府が行うことが憲法改正委員会（Constitutional Review Commission）で議論された（NCG, 2004, p. 23）。その意図は、DSCによって任命されたCAOが地方自治体の政治家からの影響を受けないようにすること、中央政府から地方自治体への交付金の透明性を高めることなどである。同時に、憲法改正委員会は地方分権の柱としてCAOの存在も認識しており、最終的には、CAOの任命については若干の修正を提言するにとどまっている。

1-2-4 地方分権に関する政策・施策

(1) PEAP

ウガンダ版貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）である貧困撲滅行動計画（Poverty Eradication Action Plan: PEAP）では、地方分権化を政府機構改革の中核と規定している。地方分権化は、政治、行政、財政の権限をDistrict政府に委譲し、行政サービスの地域住民に対するaccountabilityを向上させることを目的とし（Republic of Uganda, 2003）、地方分権が行政サービスの改善、そして貧困削減に寄与すると認識している。2004年に改定されたPEAPでは、「よい統治（Good Governance）」が4つの柱（Pillar）の一つとされ、地方分権化は「よい統治」のコンポーネントの一つとして扱われている。

(2) LGDP

地方政府開発プログラム（Local Government Development Programme: LGDP）は、地方自治体を資金面・技術面で支援することを目的にして2000年に世界銀行（以下、世銀）が開始したプログラムで、現在第2フェーズ（LGDP-II, 2003-2007）を実施中である。LGDP-IIに投入される資金総額は1億3,940万ドルで、ウガンダ政府が1,020万ドル、International Development Association（IDA）が1億400万ドル、デンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency: DANIDA）が240万ドル、オーストリアが30万ドル、アイルランドが750万ドル、オランダが1,500万ドルずつ拠出する予定である。

²³ 地方自治法53項、1995年憲法199条。

LGDP-IIには、以下の4つのコンポーネントが含まれる。

- ① 地方自治省と地方自治体財政委員会の能力強化、950万ドル（10%）
- ② 地方自治体への交付金供与を通じた、基礎サービス実施とキャパシティビルディングに向けた資金供給、5,230万ドル（54%）
- ③ 代替的な基礎サービス・デリバリーメカニズムを試すためのカンパラ市議会への支援、1,950万ドル（20%）
- ④ プログラムマネジメント、モニタリング、評価、プログラム形成の支援、1,270万ドル（13%）²⁴

②の資金は、条件付交付金として地方自治体に交付される。地方自治体は、地方開発交付金（Local Development Grant）と人的能力向上交付金（Capacity Building Grant: CBG）の2種類を受け取る。地方開発交付金によるプロジェクト内容は各地方自治体が決め、地方議会が承認する。CBGは、地方自治体の能力強化のための資金で、District政府（LC5）とSub-County政府（LC3）は、優先分野（Priority Programme Areas）²⁵ごとの配分を独自に定めることができる。LGDPにより拠出される資金は小額ではあるが、地方自治体が実地を通じで独自に計画を策定・実施できることを目的としている。

プログラム開始当初は、地方自治体のキャパシティに格差があるためすべての地方自治体にLGDPの資金が分配されてはいなかったが、2004/2005年度からはすべての地方自治体に分配が開始された。ただし、一定の条件を満たせなかった場合には、交付額が前年比20%減額されることになっており、逆にすべての項目で一定の条件を満たせた場合は、20%増額される。

(3) 財政分権化戦略（Fiscal Decentralization Strategy）

2002年に策定された財政分権化戦略は、①地方自治体（DistrictとSub-County）の財務的独立性を高めるために、交付金の再配分に関する権限を徐々に地方自治体に与える、②条件付交付金の統合を進め、地方交付金の執行の効率化を図ることを目的としている。従来の条件付交付金の課題として、地方自治体の裁量権が限定的なこと、報告や会計方法がDistrictの間で調整がとれていなかったことなどが背景にある。この戦略は、当初15のDistrictでパイロット的に実施された（NCG, 2004, p. 31）。

財政分権化戦略のもとでは、地方自治体は、MoFPEDにより提示されたセクターごとの交付金のシーリングの10%に当たる額を独自に分配することができる²⁶。現在のところ、変更可能額を試験的に10%にとどめているが、地方自治体のキャパシティの向上により将来的にはこの割合が増加する予定である。この戦略の推進・マニュアル作成などは、地方自治体財政委員会が行っている。

²⁴ MoLGウェブサイト http://www.molg.go.ug/projects/lgdp_track_implementation.htm（2007年1月アクセス）

²⁵ 初等教育、基礎医療、農村道路、水・衛生、農業拡大の5分野。

²⁶ ただし、貧困行動基金（Poverty Action Fund: PAF）が資金源である条件付交付金は、PAFによる優先分野にしか振り替えることができない。

(4) DPSF

2006年1月、地方分権化に関する枠組みとなる分権化政策戦略枠組み（Decentralization Policy Strategy Framework: DPSF）が発表された。これは、PEAPや国家開発計画などで示されていたウガンダの地方分権化の取り組みを整理し、包括的にまとめたものである。今後は、DPSFがウガンダの地方分権化の方針となり、この方針に従ってセクターでの調整、プログラムの実施、リソースの分配、他の改革との調整などが行われる。

DPSFは1995年憲法と1997年地方自治法に基づいたもので（Republic of Uganda, 2006）、政治の地方分権、行政の地方分権、財政の地方分権、行政サービス、ガバナンス、地方経済の開発に関する具体的な達成目標と行動計画が示されている。また、PEAPの内容にも対応している（Republic of Uganda, 2006, p. 3）。

地方自治省を事務局とする地方分権化ワーキンググループ（Decentralization Sector Working Group: DSWG）が設置され、これをプラットフォームに関係機関との調整が行われる（Republic of Uganda, 2006, p. 30）。DSWGは政府関係機関、ドナー、NGOにより構成されている。

(5) LGSIP²⁷

地方自治体セクター投資計画（Local Government Sector Investment Plan: LGSIP）は、DPSFを実施していくため長期行動計画として作成されたもので、以下の6つの戦略プログラムエリアが設定される。

- サービス・デリバリー（Service Delivery）
- 政治面での分権化（Political decentralization）
- 行政面での分権化（Administrative decentralization）
- 財政面での分権化（Fiscal decentralization）
- よい統治（Good governance）
- 地方経済開発（Local Economic Development）

LGDP-IIでは地方経済開発を通じた所得創出が含まれていなかったが、DPSFでは住民の収入を拡大し、地方自治体の税収を向上させるためには地方経済開発が必要であるということが明記された。

1-3 地方自治体における計画・予算システム

1-3-1 計画策定

Districtレベルでは、3年間の中期計画であるDistrict開発計画（District Development Plan: DDP）を作成する。この計画は、予算シーリング（Indicative Budget Figure）に基づいて作成される計画で、1年ごとに見直しが行われるローリングプランである。その活動内容は、下部地方

²⁷ LGSIP 2006–2016, March 2006

自治体（LC3）が下位にあるLC1、2などから吸い上げたニーズに基づいて作成される。

地方自治体はDDPとともに、地方政府予算枠組書（Local Government Budget Framework Paper: LGBFP）を作成する。LGBFPは、各セクターでのパフォーマンスをレビューした上で作成される中期予算計画で、予算と計画を統合したツールとして活用される。DDPとLGBFPがよりリンクしていることが求められており²⁸、LGBFPはDDPを実施するための中期的な予算の裏付けであるといえる。

しかし、DDPの実施に必要な資金が適切にLGBFPに反映されているとはいえ、LGBFPの見積もりも非現実的な場合が多いのが現状である。従って、地方自治体の年次予算策定プロセスにおいて、LGBFPが重要な指針として取り扱われていない（Williamson et al., 2005, pp. 26, 52）。一方、都市部の地方自治体は、地方の地方自治体に比べて財政や計画に関するコントロールを効かせている。

1-3-2 予算・財政システム

(1) 予算・財政に関する法的枠組み

地方自治法78項では、地方自治体が予算を編成、承認、執行することを認められているが、地方自治体は国家的な優先プログラムの内容を踏まえて地方予算に編成する必要がある。もし、地方自治体の予算が国家優先プログラムの実施に必要な額よりも大きく下回っているようであれば、地方自治体財政委員会は地方自治省を通して、District議会とDistrict知事に適切なアクションとるよう連絡する。

公共財政分野では、1998年に制定された地方自治体財政会計規則（Local Government Financial and Accounting Regulation）により、計画、予算編成、歳入確保、支出、会計、監査など地方自治体の財政の詳細が決められた。2002年には財務分権化戦略（Fiscal Decentralization Strategy）が策定されたのに続き、公共財政アカウンタビリティ法（Public Financial Accountability Act）により、財政管理の仕組みが整備された（MoLG, 2004, 10, Oversea Development Institute (ODI), 2005, p. 14）。最近の多くの改革は主に地方財政委員会が作成する予算ガイドラインにより統制されている（NCG, 2004, p. 31）。

(2) 年度予算編成プロセス

予算編成プロセスは毎年10月に始まる。地方自治体予算枠組書（Regional Local Government Budget Framework Paper）に関するワークショップが開催され、District、Division、市民社会の代表を招いて、経常繰越予算（Recurrent Transfer Budget）と開発繰越予算（Development Transfer Budget）に関して議論が行われる。この予算会議の後、下位の地方自治体は各セクターの優先順位などを検討する会議を行い、経常予算と開発予算の検討、開発計画の策定を行う。そ

²⁸ Conditional Grant FY2004/2005 General Conditions.

の後開発計画はDistrictに上げられる。

Districtに上げられた計画は、セクターごとに内容を検討し、地方自治体予算枠組書を作成するとともに、DDPを改定する。技術計画委員会がステークホルダー間の意見調整を行う。

地方自治体予算枠組書を、中央政府の地方自治体予算委員会が内容をチェックした後に、DistrictやDivisionの行政官によって承認され、1月の中旬には地方自治体予算委員会に提出される。その後、地方自治体予算枠組書案は、MoFPEDによりチェックされ、3月初旬に国家レベルの予算枠組書と中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）に統合される。国家レベルの予算枠組みは内閣の承認の後、国会で審議される。

議会での審議と並行して、地方自治体は詳細な年間業務計画（Annual Work Plans）を策定し、予算の詳細をつめる。年間計画と予算は地方自治体により承認された後、中央政府に報告され、6月に国会で承認されることになる²⁹。なお、地方自治体の予算は中央政府の承認を必要とはしないが、上記のように地方自治体財政委員会が地方自治体の策定した予算計画に対してコメントをする。また、セクター省庁は、地方自治体の策定した業務計画の内容を検討し、承認した場合に限って資金を提供する（NCG, 2004, p. 35）。

借入に関しては、以前は地方自治体の承認を必要としていたが、現在は財務大臣の承認が必要とされる（NCG, 2004, p. 42）。

(3) 税制

中央政府と地方自治体が徴収する税目を表参考資料1-1に示した。地方自治体の主要な税目

表参考資料1-1 ウガンダの主な税目と徴収

税目	税率とシーリングの設定機関	徴収対象の決定機関	徴収機関	税金を受け取る機関	備考
所得税	中央	中央	中央	中央	
事業税	中央	中央	中央	中央	
輸出入税	中央	中央	中央	中央	
付加価値税	中央	中央	中央	中央	
人頭税	中央	地方	地方	地方	税収は減少。税額の査定の妥当性など多くの問題あり。
財産税	地方	中央（地方）	地方	地方	改革中の税目である。
市場税	地方	地方	地方	地方	徴収の公平性などに課題あり。
ライセンス	地方	地方	地方	地方	徴収の方法などに多くの課題あり。
その他の税	地方	地方	地方	地方	多くの細かい税目があり非効率（例：自転車税）。

出所：NCG（2004）p. 92.

²⁹ Fiscal Decentralization Working Group (2002) *Fiscal Decentralization in Uganda Strategy Paper*, pp. 26–28.

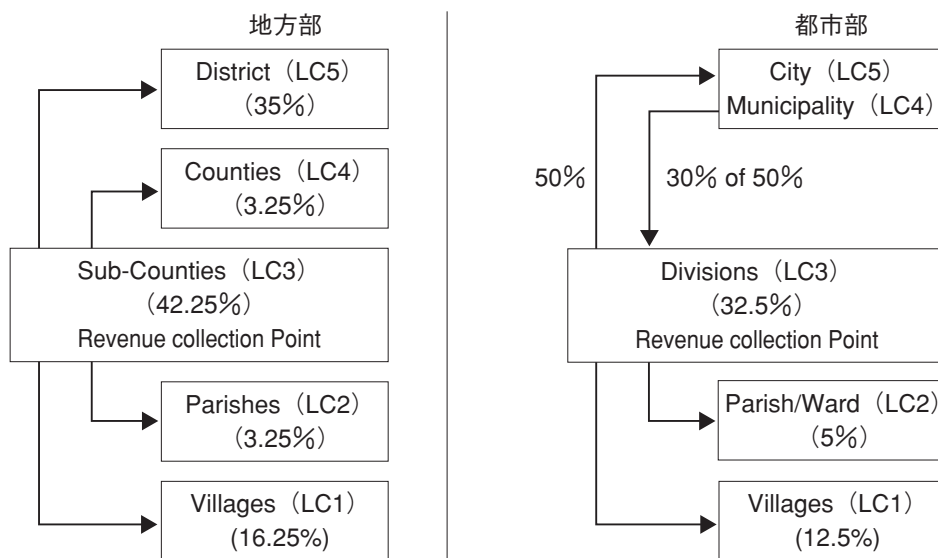
は人頭税 (graduated tax: g-tax) と財産税 (Property tax) である。人頭税の登録は Village レベルで政治的リーダーを介在させて行われ、税額は Village の長老や Parish Chief が決める。徴収は Sub-County の長や会計職員が担当し、Parish の指導者の協力のもとに行われる。しかし、Sub-County や Parish レベルの納税者リストの管理や現金管理が適正に行われていないといった課題がある。なお、Sub-County レベルで徴収された地方税の 65% はその自治体に留保される (NCG, 2004, p. 36)。

財産税の課税は District 政府の責任で行われる。課税額の査定は政府の査定室 (Office of the Chief Government Valuers) が行い、徴税は District が行うか、もしくは Division に任せる場合もある (NCG, 2004, p. 95)。

地方自治体は、税の徴収率を向上させるために、Parish の長などをメンバーとする徴税チームを編成したり、国防組織を活用したりしている。滞納者は逮捕されることもあり得る。いくつかの地方自治体では、徴収額の一部を徴税員にキックバックしたり、徴税率が高い徴税員を表彰するというインセンティブをパイロット的に導入した (NCG, 2004, p. 95)。

地方自治体間では、図参考資料 1-2 に示したような税の配分が地方自治法に規定されている。しかし現実には、法に規定された割合が配分されておらず、不正の温床になっているとの課題が指摘されている。上位の地方自治体から下位の自治体に対し、資金配分の情報が提供されないこともある (NCG, 2004, p. 95)。

図参考資料 1-2 地方政府間の歳入配分方式



出所：NCG (2004) p. 92.

(4) 交付金制度

中央政府から、District (LC5) への資金の流れには、以下の3種類がある。交付金制度によって、ウガンダの中央政府から地方自治体への資金移転量はケニアやタンザニアと比較して多く、地方自治体の歳入に占める割合は88%に達している。

- 条件付交付金 (Conditional Grant)
- 無条件交付金 (Unconditional Grant)
- 格差是正交付金 (Equalization Grant)

条件付交付金

条件付交付金は特定の条件のもとに地方自治体に供与される交付金である。条件付交付金は重点セクターの事業経費であり、かつて中央のセクター省庁が実施していた事業を地方自治体に移管することで、行政的な分権化とともに財政的な分権化が起きたものである (笹岡, 2005)。

ウガンダでは早くから条件付交付金が発達し、1998年には条件付交付金と中央におけるセクタープログラムの資金プールとなったPAFを統合させた制度が導入された。このようなセクタープログラムを重視した垂直的な交付金供与方式は、地方自治体にとって予算の使途制約が多く、その硬直性が地方自治体やドナーから指摘されていた。2002年に財政分権化戦略が内閣で承認され、37種類あった条件付交付金を統合し、配布基準を改善するなど予算の弾力化が図られている (笹岡, 2005)。37種類の条件付交付金のうち、26がセクター関連の交付金で、11がノンセクターの交付金であった。26のセクター関連の交付金のうち、20の交付金が経常交付金であった (NCG, 2004, p. 102)。条件付交付金のシーリングを設定するために、セクターごとに分配のための数式が定められている。上述のとおり、このシーリング設定は、地方自治体財政委員会が行っている。

無条件交付金

無条件交付金はDistrictの人口と面積により算出される、特に資金用途を限定しない交付金である。無条件交付金のシーリング設定は、2とおりの方法で行われる。一つは、各地方自治体が支払う給与に関連しないNon-wage Componentで、85%が人口に応じて、そして15%が土地面積に応じて分配される³⁰。もう一つはWage Componentといわれるもので、法定の給与水準によって定められたDistrict職員の給与支払額に応じて分配される³¹。

北欧諸国など地方開発を推進するドナーや地方自治省は無条件交付金の拡張を支持し、財務省やセクター省庁は条件付交付金の維持を主張した。この論争の結果、1998年にPAFが設立された (笹岡, 2005) 財政の分権化は条件付交付金を中心とするものの、重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 対象の債務放棄と各ドナーの新規援助を一括して基金に投入し、地方中心に資金を交付することになった。

³⁰ 上記の農業セクターでの条件付交付金もこれと同様の方法で分配される。

³¹ 現地調査より (2005年)

格差是正交付金

格差是正交付金は、特に資金量の不足している地方自治体に対して、収入面での格差を是正するために供与される交付金であるが、実際の金額規模は条件付交付金、無条件交付金と比すと小さい。

(5) 地方自治体の歳入状況

地方自治体の歳入は減少傾向にあったが、近年増加に転じている。2001/2002年度は自主財源が15%以下であったが、2005/2006年度当初予算ベースでは約24%と改善している。財政分権化戦略の進展やPAFを通じて資金が地方に優先的に配分されていることが背景として考えられる。

(6) 監視・監査

地方自治体は、説明責任や透明性を確保するために地方自治体公共会計委員会（Local Government Public Accounts Committee）を設置しているが、適切に機能していないケースも見受けられる。課題としては、独立性の確保、インフラが未整備のため職務が十分に行えないこと、下位の地方自治体までカバーするキャパシティがないこと、地方議会からの支持が弱いことのほか、監査報告が個々の問題点に重点が置かれ、財政管理全体のシステムを監視する視点が弱いことなどが原因である（MoLG, 2004, p. 13）。

会計監査院（Office of the Auditor General）が2004年3月に124のDistrictレベルの地方自治体をカバーする2001/2002年度の監査報告書を発行した。現状では会計監査院に下位の地方自治体（LC3レベル）を監査する能力はない。会計監査院は監査に関する戦略ドラフトを策定し、30人の監査人を地方に派遣するとともに、初期は民間の監査法人を活用することを計画している。

1-4 行政サービス

1-4-1 初等教育分野

(1) 政策枠組み

1970年代から1980年代にかけての内戦は教育を含む社会セクターにも大きな影響をおよぼし、例えば初等教育における就学率はおよそ50%に低下したといわれている。ムセベニ政権は教育分野の復興を公約に掲げ、1997年には初等教育義務化を政策として発表した。さらに1998年には、教育分野の中期政策枠組みである5ヵ年の教育セクター戦略投資計画（Education Sector Strategic Investment Plan: ESIP）が策定された。ESIPでは初等教育義務化の再確認、不均衡の是正、公共部門と民間部門の連携、中央省庁の役割の強化、地方自治体の能力向上の5つを重点課題として掲げた。

2003年にはESIPに対する中間評価が教育スポーツ省により実施された。その結果、初等教育については学校建設や教員数の増大といった量的側面については著しい成果が達成されたが、教

育の質については十分な配慮がなされていなかった、また初等教育以外の分野についてはほとんど改善が見られなかったと結論付けている（Ministry of Education and Sports, 2003）。ESIPの達成状況、反省点を踏まえ、2004年には、2015年までの長期教育セクター戦略計画（Education Sector Strategic Plan 2005–2015: ESSP）が策定された。

(2) 地方サービスにおける権限・責任分担

教育分野での地方分権は、1997年の地方自治法により始まった。ただし、初等教育のみの地方分権化で、中等教育以降は引き続き中央政府が管轄している。その理由としては、地方自治体レベルの職員のキャパシティが不足している上に、地方自治体の財政は厳しい状況にあり、モニタリング・評価を実施するのに必要な資金が不足していることなどが理由である。教育分野の地方分権パイロットプロジェクトとして、教材調達地方分権プロジェクト（Decentralized Instruction Materials Procurement: DIMP）が三次にわたって実施されている³²。

地方分権の結果、初等教育では教育スポーツ省は、初等教育分野の政策、基準、ガイドラインの作成に責任を持つだけである。一方、学校や教員の住居の建設や、学校視察、教員の雇用などについては、Districtが責任を持つ（NCG, 2004, p. 20）。計画策定に関しては、学校運営委員会（School Management Committee: SMC）、地方委員会（Local Councils）、District教育室（District Education Office）、District技術計画委員会（District Technical Planning Committees）が実施し、District議会が承認する。

初等教育のための大部分の資金は、イヤーマークされた形で中央政府から提供される。教育スポーツ省は、実験的にMTEFを地方自治体に導入し、中央政府からの交付金の使途に自由裁量を与えはじめている（NCG, 2004, p. 20）。参考までに初等教育における職務分担を表参考資料1-2に示した。

³² 専門家総合報告書、ウガンダ教育計画アドバイザー 吉川直樹、2005年3月

表参考資料1-2 初等教育における職務分担—ウガンダ

職務	中央政府	上位地方自治体	下位地方自治体	学校運営委員会	住民
全体計画および 予算付け	調整権限大 政策目標の設定	セクターワーキング グループなどへの 議論に参加	自由裁量資金が 使われる場合に 参加	公聴会やセクター に関する業務 を通じた関与	公聴会やセクター に関する業務 を通じた関与
教員に関するマ ネージメント	目標値の設定	マネージメント 役割大	役割小	日常業務のモニ タリング	学校運営委員会 への意見を通じ たモニタリング
学校運営	ガイダンス	役割大	なし	なし	なし
校舎建設	基準の設定など の全体ガイダン ス	役割大 (契約および建 築監理)	役割中 (計画段階)	役割中 (計画段階およ び日常のモニタ リング)	計画段階におけ る関与
教材、資機材	ガイダンス	学校運営委員会 の監督	限定的関与	役割大(選定お よび調達)	学校運営委員会 を通じた関与
教科書	目標値の設定 資金確保 モニタリングお よび全体監督	調整やモニタリ ングを通じた関 与	なし	役割大	学校運営委員会 を通じた関与
視学	役割大	役割大	限定的関与	役割大 (日常業務にお けるモニタリン グ)	学校運営委員会 を通じた関与

出所：Dege Consult et al. (2007b) p. 97.

1-4-2 プライマリーヘルスケア

(1) 政策枠組み

保健セクターも内戦の影響を多大に受けており、ムセベニ政権は早くも1987年に保健政策再検討委員会を設置し、保健セクターの建て直しを進めた。こうして1993年には全国保健政策が策定され、疾病率と死亡率の低減、受益者間の格差是正などが目標とされた。

2000年には、2000年度から2004年度を対象に、PEAPの枠組みのもとで「保健セクター戦略計画 I (HSSP-I)」が策定され、プロジェクト型からセクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approach: SWAp) への転換、プライマリーヘルスケアへの注力、地方レベルへの資金供給などが進められていった。2004年度から2009年度を対象とした^{HSSP-II}では①効果的で公平かつ迅速な保健医療サービスの提供システム、②包括的な支援体制の強化、③法的規制枠組みの改革、④政策、計画、研究、情報システムの改善、の4つの成果を目標としている³³。保健サービスの提供に関しては、全国ヘルスケアパッケージ (Uganda National Minimum Health Care Package) が

³³ ウガンダ共和国「東部ウガンダ医療施設改善計画」基本設計調査報告書、2005年7月。

策定されており、健康についての啓蒙活動、疾病予防、基本的治療サービスの提供などが盛り込まれている。

(2) サービスの職務分担

ウガンダの保健サービス体制は7つのレベルに分類されている（表参考資料1-3参照）。レベル6と7は保健省所管の独立機関で、レベル5の総合病院以下はDistrict保健事務所の所管となる。保健行政ではDistrictの下の行政区分であるCountyを単位として保健行政区（Health Sub-Direct）が形成され、District保健事務所はDistrict内の保健行政区を統括する。各保健行政区には最低一つの保健センターⅣまたは総合病院が設置されている。

Districtレベルでの計画は、保健管理委員会（Health Management Committees）、地方委員会、District保健サービス理事会（District Directorate of Health Services）、District議会が担当する。サービス・デリバリーと機材管理は、保健施設管理委員会（Health Unit Management Committees）が行う（NCG, 2004）。

医療機関の全体数は不足しており、公的機関以外のNGOやミッション系の病院・保健センターも保健サービスの一翼を担う施設として扱われる。地域に一定の実績を持つ医療施設があれば、政府系施設でなくとも保健サービス体制に取り込むことができる。PEAPでも、NGOとの連携も含めた公共サービスの効率性向上を全セクターに共通する横断項目としているが、特に保健分野では、保健サービス体制への非政府系施設の取り組みを戦略的に行っている。

非営利医療団体に関しては、保健施設の活動状況と施設職員の保健医療資格の取得を団体への登録の条件としている。ウガンダではNGOに関する法整備がなされておらず法人格としてのNGOは存在しないが、これら公益性の高い非営利施設は、便宜上「NGO施設」と呼ばれている。各DistrictのDistrict保健サービス理事会はNGO施設を公的な保健サービスを提供する施設として指定し、地方の保健センターⅢとⅡのレベルではそれぞれ2割、4割がNGO施設である。保健センターⅣに関しては保健行政区本部として行政機能も持つため、政府系施設であることが原則

表参考資料1-3 ウガンダの保健サービス体制

保健サービスのレベルと内容			医療機関
国レベル	レベル7	総合的な専門治療	国立リファラル病院
	レベル6	一般的診療、基本的専門科 (眼科、耳鼻科、放射線科など)	地域リファラル病院
District レベル	レベル5	一般的診療 (内科、外科、小児科、産婦人科)	総合病院
	レベル4	帝王切開および簡易手術	保健センターⅣ
	レベル3	正常分娩	保健センターⅢ
	レベル2	予防接種、保健教育	保健センターⅡ
	レベル1	村落保健チームの家庭巡回	村落保健チームの家庭巡回

出所：筆者作成。

とされているが、全国に159施設ある保健センターⅣのうち14はNGO施設である³⁴。

医療サービスと機材はすべて中央政府からの交付金で賄われている。一方、Districtは医療サービスの提供に責任を持つ。各DistrictにDistrict保健事務所（Office of Director of Health Services）があり、事務所はDistrict地方自治体（District Local Government）に属し、地域医療機関の統括、保健医療サービスの監督を行う³⁵。

1-4-3 農業普及

農業セクターの開発計画として農業近代化計画（Plan for Modernising Agriculture: PMA）がある。PMAの主な目的は、①貧困農民の所得と生活水準の向上、②家庭の食料の保障、③雇用の確保、④自然資源の持続的利用と管理の促進、である。これらの目的を達成するために、PMAの優先活動分野として、①研究と技術開発、②全国農業指導サービス・普及、③農業教育、④農村金融へのアクセス改善、⑤農業加工と市場化、⑥自然資源の持続的利用と管理、⑦基盤整備、が取り上げられている。

農業・畜産・水産省（Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries: MoAAIF）では、構造調整政策に沿った業務の民間委託や地方分権化の動きに合わせて中央の職員数が削減されている。なお、District以下の地方には同省の出先機関はない³⁶。各Districtでは、District農業官（District Agricultural Officer: DAO）やDistrict普及調整官（District Extension Coordinator: DEC）が農業行政の責任者となっている。DAOは、District政府内のポストで、District行政の長であるCAOの監督下にある。DivisionレベルにはDAO管轄下の職員は配置されていないが、Sub-Countyにはそれぞれ1、2人のスタッフが配置されている³⁷。

農業普及に関しては、地方自治体が責任を持つことになっている。地方自治体に雇用された農業普及員は近年、全国農業指導サービス（National Agricultural Advisory Services: NAADS）のスキームに従って、民間のサービス提供者によるサービス提供に置き換えられつつある（NCG, 2004）。農民は必要とするサービスを自らリストアップし、直接供与された資金を活用して、民間のサービス提供者からサービスを受ける。そして農民が評価を行うといったスキームの構築を目指している。中央政府と地方自治体は間接的な役割を果たすにとどまり、スキームの実施に必要な能力向上を支援するのみである。

PMAについては、非セクター条件付交付金（Non-Sector Conditional Grant: NSCG）が地方自治体に直接供与される。この資金の流れはLGDPによる資金の流れと同じである。

³⁴ ウガンダ共和国「ソロティ地域医療体制改善計画」基本設計調査報告書、2003年2月。

³⁵ ウガンダ共和国「東部ウガンダ医療施設改善計画」基本設計調査報告書、2005年7月。

³⁶ ウガンダ共和国「東部ウガンダ持続型灌漑開発計画調査」事前調査（S/W協議）報告書、2003年9月。

³⁷ *Ibid.*

表参考資料1-4 NAADS実施における各関係機関の役割

機 関	NAADS実施上の役割
中央政府 NAADS事務局	<ul style="list-style-type: none"> ・ NAADS理事会による政策ガイダンス、NAADS事務局による運営上の支援 ・ ガイドラインの作成 ・ DistrictおよびSub-Countyから提出される計画の承認および資金の配賦
District	<ul style="list-style-type: none"> ・ 監督 ・ NAADS実施に必要となる予算の確保 ・ 進捗報告書のとりまとめおよびNAADS事務局への提出 ・ 情報収集および分析 ・ モニタリングおよび分析 ・ 調達に対するアドバイス
Sub-County	<ul style="list-style-type: none"> ・ 監督 ・ NAADS活動とSub-Countyの活動計画および予算との統合 ・ 計画および予算に対する関与（直接的には農民グループの所掌） ・ 情報収集および分析 ・ モニタリングおよび報告 ・ 農民グループに対する支援
Sub-Countyレベルの農民グループ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農業普及を行う対象の決定 ・ 計画および予算の策定 ・ サービスプロバイダーとの契約 ・ サービスプロバイダーのパフォーマンス評価 ・ 契約管理
コミュニティレベルの農民グループ	農業普及活動制定に対する意見の提出 農業普及活動の受益者
民間サービスプロバイダー	農民グループからの要請による農業普及活動の提供
NGOs	農業グループ形成の促進 農業グループの能力向上

出所：Dege Consult et al. (2007b) p. 96.

NAADSに関する資金は、一元口座（Consolidate Account）からNAADS事務局と各地方自治体へ資金が移動する。地方自治体は、PAF条件付交付金ガイドラインに基づき四半期ごとの進捗報告書、活動計画書の提出が義務付けられている。各Districtの地方交付金用口座に資金が移動した後、さらにSub-CountyのNAADS口座へ移されるが、これにはDistrict、Sub-Countyそれぞれが負担金（マッチング資金）を口座に入金することが条件となる。原則として、農民は総予算額の2%を負担することになっているが、現時点では各地方自治体の裁量に委ねられている³⁸。

³⁸ JICAタンザニア国「地方開発セクタープログラム策定支援調査」（発行年不明）。ウガンダと英国にて情報を収集した。

1-5 ドナー支援の動向

MoLGを事務局とするDSWGが設置され、これをプラットフォームに関係機関との調整が行われる（Republic of Uganda, 2006, p. 30）。ワーキンググループは政府関係機関、ドナー、NGOにより構成されている。

1-5-1 援助協調の動向

2006年1月に発表されたDPSFは、今後、ウガンダの地方分権化の方針となり、この方針に従ってセクターでの調整、プログラムの実施、リソースの分配、他の改革との調整などが行われる。DPSFの実施に向けて、MoLGを事務局とするDSWGが設置され、これをプラットフォームに関係機関との調整が行われる（Republic of Uganda, 2006, p. 30）。DSWGは政府関係機関、ドナー、NGOにより構成されている。

ウガンダ政府やドナー間の調整として地方分権ドナー・サブグループがある。会合は月1回開催され、議長は持ち回りとなっている。特定のプロジェクトのために設立されたグループではないが、世銀にとっては、ウガンダ政府とLGDPや財政分権化戦略の実施に向けて調整を行う場となっている（NCG, 2004）。

なお2006年1月に、ウガンダへの開発支援に関する合同戦略（Joint Strategy for Development Assistance to Uganda）が7つのドナー³⁹によって立ち上がった。

³⁹ 世銀、国際開発省（英国）（Department for International Development: DfID）、アフリカ開発銀行、ドイツ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン。

2. タンザニア

2-1 地方分権化の概要

タンザニアは1961年の独立以来、幾度か地方分権化への波を経験しており、現行の地方分権化への動きが顕在化したのは、首相府（Prime Minister's Office）が地方自治体改革アジェンダ（Local Government Reform Agenda）を発表した1996年からということができよう。本アジェンダで地方自治体のあるべき性格と役割、中央政府の役割など地方分権が目指すべきビジョンが提示された。

1998年には、地方自治体改革政策（Local Government Reform Policy）により地方分権化に向けた政策の枠組みが示されるとともに、具体的な実施計画としての地方政府改革プログラム（Local Government Reform Programme: LGRP）が発表されるとともに、本プログラムの推進機関としてMoLGが首相府から独立した。

その後、地方分権化に必要な各ライン・ミニストリーとの調整能力・リーダーシップを獲得するために、地方自治省が大統領府地方自治庁となった2000年に、LGRPは開始された。本活動を支弁するためにタンザニア政府および開発パートナーはコモンバスケットファンドに出資しており、同ファンドによって雇用された地方政府改革チーム（Local Government Reform Team: LGRT）によってLGRPの活動は実施されている。地方自治庁が議長を務める運営委員会が、3年ごとに作成する中期計画によってLGRTの活動が規定されている。第一期の中期計画（2000—2002）においては、財政分権、人材開発、法制度整備、ガバナンス、地方自治体再編が主たる活動内容だったが、第二期（2002—2005）では地方自治庁の能力強化、セクターとの調整などの要素が取り込まれた。第二期末に実施されたレビューにおいては、分権化の概念が国民レベルに浸透していないこと、外部コンサルタントチームによって運営されていることにより政府内でのオーナーシップが不足していることなどの問題が指摘されたことにより、第三期（2005—2008）においてはDecentralization by Devolution（D by D）のメインストリーミングが新たな活動要素として合意され、政府内・国民に対して分権化を周知するとともに、これまでLGRTが担ってきた諸活動を2008年には地方自治庁に移管することを目指すことになった。

2-2 地方分権化に係る政策・法律

憲法145条により、国会が別途法定するところにより、Region、District、City（都市）、Villageのおのおのに地方自治体が設置されると規定されている。これに併せて、国会は、組織、人員、収入源、実施手続きなどを規定する法を制定することが定められている。また、憲法146条には、地方自治体設置の目的が権限を国民に委譲することであること、地方自治体は計画および実施のプロセスに各地域の住民を参加させることができる権利と権限を有することが、うたわれている。

憲法規定に関連して、地方自治関連法が制定されており、地方自治法（District）、地方自治法

(都市部/Urban)により、District、都市、Division、Village、およびKitongojiに地方自治体を設置すること、および、その組織、人員などが規定されている。また、Region行政法により、Regionに中央政府の出張機関⁴⁰を設置することが規定されている。その他の関連法として、地方財政法により、収入および会計規則が規定されるとともに、地方公務員法、地方選挙法がそれぞれ制定されている。

前述したように、地方分権化を支える主たる政策は、1998年に発表された地方自治体改革政策であるが、本政策を引用し、教育、保健、農業などの各セクター政策においても地方分権に配慮した事業実施体制の構築がうたわれている。係る政策を受けて、2001年から実施に移された第一次貧困削減戦略書の優先セクター（初等教育、保健、地方道路、農業開発、給水）においては、先駆的に事業実施権限が地方自治体に委譲されつつある。また、地方分権化に関する政策は予算演説においても毎年確認されており、2007/2008年度の首相による予算演説においてもDistrictレベルの役割と権限を強化する方針が確認されている一方で定員・資金が中央省庁に残留しているため、地方分権化の効果を弱めているという問題が指摘されている。

2-3 中央-地方の組織体系

各セクターにおいて、地方自治体と中央政府の責任・機能の分担は、明確ではない部分も多い。すなわち、地方自治関連法では地方自治体に多くの権限・機能を付与している一方で伝統的なセクター基本法で同様の責任・機能を中央政府に付与していたり、いかなる法律にも明記されていない業務が存在したりする。セクタープログラムが進む一部のセクターにおいては、プログラム文書において各関連組織の責任・権限が規定され、実施に移され、関連法がセクタープログラム実施体制に合わせて改正されることが多い（道路、教育、保健など）。傾向としては、より社会セクターに近い分野や第一次貧困削減戦略における優先分野が強い分権化体制を採用し、経済セクターに近い分野の実施体制はより中央集権的である。

タンザニアにおける行政区分は、国レベルから、Region、District、Division、Ward、Village/Mtaa、Kitongojiへと細分化される。中央政府の機関は、国、Region、District、Divisionの4レベルに存在するほか、省庁の出先機関が国とRegionの中間に位置するゾーンレベルに設置されているセクターもある。他方、地方自治体はDistrict、Ward、Village/Mtaa、Kitongojiの4レベルに設置され、DistrictレベルとVillageレベルには地方議会が併せて設置されている。Mtaaには行政官の配置もなされているが、Kitongojiと並んで住民自治組織としての性格が強い組織である。

以前は住民に対する行政サービスの重要な役割を担っていたRegional Secretariatは、LGRP開始以降、その役割は大幅に縮小され、業務をDistrict（地方自治体）が行政サービス運営を行う際のtechnical backstoppingや、モニタリング、開発計画へのコメント・調整、などに限定されている。また、この業務を有効に行うための十分な人員が配置されておらず、専門家が不足し、ポ

⁷⁵ Region行政法においては、Regionを地方自治体（Local Government）としては定義していないため、中央政府の出張機関として位置付けるのが適当。

ストの欠員も多いのが現状である。Regionには大統領によって任命される知事（Regional Commissioner）がおり、大統領の政治的代理人としての機能がある。Regional SecretariatにはRegion行政長官（Regional Administrative Secretary: RAS）に率えられる少数のスタッフが置かれている。

Districtレベルにおいては、District事務所に大統領が任命する知事（District Commissioner: DC）や行政長官（District Administrative Secretary）が配置されているが、これらを支える技術スタッフが存在せず、RegionとDistrictの連絡・調整役としての機能と、Districtにおける大統領の政治的代理人としての権能が残っているだけである。

Divisionは、植民地時代はしばしばエスニック集団を基準としてつくられていた区割り、元のChief領という性格が強く、下級裁判所や郵便局などがDivision事務所近くによく置かれていた。現在は一人のDivision長と2、3人の補助員がDivision事務所にいるだけで、国の出先機関として、Region知事—District知事—Division長とつながる統治ラインの末端を担っている。LGRPが開始されて以来重要性はほとんどなかったが、2006年の地方自治法の改正により、DistrictとWardという2つの異なる地方自治体間の連絡・調整機能を担うことにより、中央政府の政策を地方自治体の行政計画に、より強く反映することが期待されている。

地方自治体として、DistrictレベルにDistrict Councilが存在する。また、いくつかのDistrict Councilの所在地は、都市部（Urban）としての指定を受けており、都市部だけの地方自治体（人口による差異で、City Council、Municipal Council、Town Council）を独立して形成する。そのため、District（中央による行政区分）の中には、District Councilと都市部議会の2つの地方自治体が存在することが多い。現在は、96 District（中央による行政区分）のうち、3分の1程度が都市部議会を持っている状況であるが、政府は今後全Districtに都市部議会を設置する方針である。

District/都市部議会は、域内各選挙区からの選出地方議員と、域内選出の国会議員などから構成され、議員の互選により選出される議長が議会および地方自治体の代表を務める。議会に設置される3つの常任委員会のうち、財政・行政・計画委員会の委員長が、議会議長を兼ねることが多いようである。

議会の事務局として、地方自治体の行政機構が定義されており、その長は議会事務局長（事実上の行政長官、Council Director⁴¹）である。議会事務局長は同時に地方自治体行政の長でもあり、この下に、各セクター担当部署（局）が設置されている。事務局長は大統領による任命、局長クラスは地方自治庁による任命、その他は地方議会のもとに設立される雇用委員会（Employment Board）による任命である。

Districtの下位行政区にあたるWardには、議会はなく、行政的役割を果たすWard開発委員会（Ward Development Committee: WDC）が存在する。WDCは、参加型の開発計画作成をとりまとめたり、Ward内のVillageの活動・計画を調整したりする役割を果たしている。Wardから選出された地方議員、域内の各Village Chairpersonなどから構成され、Ward行政官（Ward Executive Officer: WEO）が事務局機能を担う。WEOは地方自治体の職員であり、Wardレベル

⁴¹ District Councilの場合はDistrict Executive Director、City councilの場合はCity Directorなど議会の種類によりさまざまな呼称がある。

には、そのほかにも農業普及、教育、保健などの分野で技官が配置されており、WDCにおいて技術知見に基づく調整を図るとともに、日常的な監理・指導業務を担っている。

Villageも、Districtと並んで、議会のある行政区である。タンザニアにおいては、ウジャマー村政策の時代に農村開発の中心として行政村が整備・機能強化された経緯があるので、自然村と行政村（Village）の認識の差はあまりない。Villageレベルの最高意思決定機関は18歳以上の男女全員を構成要員とするVillage Assembleであり、村議会から選ばれたVillage Councilが日常業務を担う。村議会、Village CouncilともにVillage長（Village Chairperson）が議長を務め、Districtから配属されるVillage行政官（Village Executive Officer）が事務局長を務める。Village Councilには、地方議会と同様に常設委員会が設置されている。

Mtaaは、都市部において、Villageと同レベルに設置される行政区である。Villageと異なり議会は持たず、日常業務にあたるMtaa行政官（Mtaa Executive Officer）が配置されている。すなわち都市部においては、最も住民に近い議会は都市部議会となる。

KitongojiはVillageを補助する行政単位であるが、行政官の配置はなされておらず、住民自治体としてとらえるほうが理解しやすい。Kitongojiの長（Chairperson）はVillage Councilの構成員となる。

2-4 地方自治体（政府）に係る計画・予算システム

タンザニアの予算年度は中央政府・地方自治体ともに7月に開始される。地方自治体の予算策定に関して、まず中央政府から毎年2、3月に中期計画および予算策定のガイドラインが提示される。2007/2008年度の予算ガイドラインには、基礎教育・保健分野におけるこれまでの政策実施の成果を維持すること、成長に寄与する少数のプログラムへ集中的に資金配分することを、地方自治体に対して指示している。

地方自治体においては、議会事務局長（Council Director）が予算・活動計画作成の最終責任者とされている。各部局長は、住民参加型地域開発計画策定手法（Opportunity and Obstacles for Development: O&OD）などのコミュニティから自治体レベルに至る参加型計画プロセスの結果を受け、関係者やNGOが参加する、地方議会のセクター委員会（Council Committee）に年間活動計画と必要経費を諮ることになっている。委員会での審議の後、活動・予算計画はさらにRegionに送付され、各種政策・法令その他のガイドラインと整合性の観点からのコメントを取り付ける。最後に地方議会の財政委員会に送付され、財政の観点から見直される。

こうして、住民のニーズに基づき作成され、技術・政策・財政の観点から修正された開発計画案は本議会で審議され決定される。議決された開発予算計画は、Region・地方自治庁を通じて、財務省および計画・経済・能力強化省に送付され、国家計画・予算に組み込まれる。

経常経費は、別の予算編成プロセスを経る。セクターごとに、指標に基づいて（Formula-based）決められる交付金額の限度内で、人件費、その他の管理費を支弁しなければならない。計画案は行政レベルで作成され、開発経費と同様に本議会で決定される。

2006/2007年の国家予算承認時に併せて、地方自治体と中央政府の間でパフォーマンス契約を

表参考資料1-5 地方自治体における歳入の構造

歳入の種類	支出対象	2006/2007年 収入見込の全国 合計(億TZS)	各自治体への配分額決定方法
自己歳入	地方自治体の裁量 ^{*1}	624	—
交付金（経常経費）			
一般目的（GPG）	下記セクター別交付金で充当されない他セクターの経常経費	1,327	F ^{*2} : 域内人口、農村人口、Villageの数など
農業	農業畜産普及行政の経常経費	264	F: Villageの数、人口、降水量
教育	初等教育行政の経常経費、小学校運営	4,307	F: 就学適齢人口 ^{*3}
保健	プライマリーヘルス行政の経常経費（医療関連は別途支給）	1,173	F: 人口、貧困人口、U5M (Under 5 years Mortality Rate) など
道路	地方道路維持に関する経常経費	82	F: 道路延長、面積など
水	給水施設の開発・管理に関する経費	150	F: 水施設にアクセスできない人口など
セクター交付金（経常）			
初等教育学校運営	学校レベルの教科書・教材調達、施設修繕、その他		F: 就学児童あたり1万TZSが各学校に配分される ^{*4} 。
保健バスケット	保健交付金と同じ	222	F: 保健交付金と同じ
道路基金	地方道路維持に関する活動経費	200	
HIV/AIDS	地方自治体が行うHIV対策に関する活動経費	120	F: 保健交付金と同じ
交付金（開発経費）			
資本投資	インフラ開発・補修	483	F: 人口、貧困人口、面積 ^{*5}
能力育成	地方公務員の能力育成	53	2万ドルの定額に加えて資本投資経費と同様の方式による可変部分
LGDG	資本投資交付税受領資格を持たない自治体に対して、小額を資本投資用に供与する。	58	F: 資本投資交付金と同じ
セクター交付金（開発）			
地方農業開発	農業関連の施設整備、能力育成、技術普及に関する経費	929	F: 交付金（経常/農業）に同じ ^{*6}
都市部開発	都市開発および環境管理	—	都市の規模により定額（1～2.5万ドル）を受領
初等教育開発	小学校教室、教員住宅などの建設、学校家具の購入	—	教育・職業訓練省の裁量による
保健施設改修	保健施設のリハビリ	—	申請に基づく

*1：ただし交付金により最低限の機能が確保されているという観点から、行政サービス実施に使用することが望ましいとされている。
 *2：FはFormula-basedを意味し、示されている指標で資源を比例配分することを意味する。例えば、一般目的交付金（General Purpose Grant: GPG）では、人口50%、農村人口30%、Villageの数10%、定額10%と定められているが、これはGPG用に確保されている資金の50%を人口による比例配分で各地方自治体に、同様に30%を農村人口、10%をVillageの数でそれぞれ比例配分し、残り10%を等配分して、各地方自治体の受領額を決めることを示している。
 *3：ただし特殊学級の存在に応じて追加配分される。
 *4：ただし3,000TZSは教育交付税から支出される。
 *5：資本投資交付金を受領するために、地方自治体が満たすべき最低条件を定めており、すべての地方自治体が本資金を享受するわけではない。その条件とは、会計監査体制の存在、財務規律、各種報告書の提出状況、調達制度の整備、計画策定に係る議会合開催状況などである。こうした条件を満たすことができないとLGDGスキームによる小額の資本投資交付金しか受け取ることができない。
 *6：地方農業開発交付金についても、資本投資交付金の最低条件に加えて、農業局長が配置されているなどの条件を満たさないと受け取ることができない。

出所：2007/2008年予算ガイドラインをもとに筆者作成。

導入された模様であるが、本契約の内容と開発計画の関係は未詳である。

地方自治体の歳入は、自己歳入、中央政府からの交付金、借入れ、対外援助からなる。

自己歳入は、税収、サービス手数料、その他の収入からなり、2006/2007年の歳入見込みはタンザニア全土で624億シリングである。

政府からの交付金は、①一般目的交付金（General Purpose Grant: GPG）、②經常経費に係る交付金、③開発交付金（Local Government Capital Development Grant: LGCDG）などの3種類に大別される。

歳入の構造をまとめると表参考資料1-5のとおりとなる。

表中に示したものに加えて、保健分野では各医療施設（District病院、保健所、ディスペンサリー）で必要とされる医療器材・薬品を、地方自治体が、保健省のcreditで購入することができる。

以上の恒常的に活用できる資源を用いて、地方自治体は自らの裁量の中で地方での行政サービスを提供することになる。

それでは、次に地方分権化が進んでいるとされる教育・保健・農業分野における地方自治体の役割を見てみる。

2-5 地方自治体におけるセクター・サービス・デリバリー

2-3で記載したように、地方自治体の権能は憲法・地方行政関連法で総体として規定されている一方で、各セクター法で異なるように規定されていたり、いずれにも記載がなかったりすることがあり、必ずしも関係者間で共通の理解が得られているわけではない。セクター開発プログラムが存在する場合は、本プログラムが事実上の役割分担を規定している。

2-5-1 教育セクター

(1) 政策・制度

教育セクターにおいては、教育訓練政策（Education and Training Policy: ETP）1995が基本政策となる。1996年にはETP 1995を基本に、基礎教育、高等教育、職業訓練、成人教育などをカバーする教育開発計画（Education Sector Development Programme: ESDP）が発表された。しかしながら、所掌官庁も多数にわたり、サブセクターごとにさまざまな特性を持つ教育セクターを一つのプログラム文書で管理することは事実上難しいため、貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）で特に重要とされた初等教育に限った初等教育開発計画（Primary Education Development Plan: PEDP）が2000年に策定され、実施に移された。また、PEDPの進捗に伴いニーズが拡大した中等教育については、2004年に中等教育開発計画（Secondary Education Development Programme: SEDP）が策定され、実施に移されている。他方、高等教育は連邦管轄事項⁴²であるため、別途高等教育のための政策（Higher Education Policy 1999）が策定されている。

⁴² 憲法で定められる連邦政府が所管する事項（Union Matter）のこと。高等教育を所掌する科学技術高等教育省は、タンザニア本土のみならずザンジバル（Zanzibar）も管轄する。

(2) 実施体制

サブセクターにより、実施権限の委譲の程度は異なっており、初等教育・ノンフォーマル教育ではDistrictが主たる実施権限を持ち、さらに一部の実施権限はVillage Councilの常設委員会である学校委員会（School Committee）まで委譲されている。他方、中等教育に関しては将来的に分権化を進める旨SEDPに記載されているものの、Regionが中心となって実施しており地方自治体には分権化されていない。高等教育に関しては、関連省庁が直轄して運営しており、同じく地方自治体には分権化されていない。

地方分権化が進んでいる初等教育分野では、前述のPEDPの開始とともに学費の無償化が再導入され、1974年のムソマ（Musoma）宣言で唱道された初等教育の無償化（Universal Primary Education: UPE）政策の実現に向けてさまざまな成果を出している。

初等教育分野では、中央政府として教育職業訓練省、地方自治庁、および財務省が関与しており、教育職業訓練省が、初等教育、教員教育、および視学（School Inspection）に関する技術的監督・監理、基準の設定、国家試験の実施、ならびに他の教育サブセクターとの調整を担当し、地方自治庁が初等教育実施主体である地方自治体への指示・監督、財務省が財政規律の遵守などをそれぞれ担当する。

初等教育の実施財源は主に中央政府から提供されるものの、提供そのものは地方自治体の責務である。各学校にはコミュニティの住民、教員、生徒などからなる学校委員会が設置されており、学校開発計画の策定、予算措置、実施は本委員会の所掌事項である。学校委員会は、学校開発計画、学校開発計画の四半期ごとの実施報告書/財務報告書をVillage Council、District Council、Region事務所に提出する。

各学校委員会は2つの銀行口座を開設しており、それぞれ学校運営のための経常交付金（Capitation Grant）と開発経費交付金（Development Grant）を受け入れている。Capitation Grantの財源は、主に中央政府から地方自治体に交付されており、各学校に就学児童数あたり1万TZSが配賦されている。このうち、2割を学校施設の軽微な補修、4割を教科書・教材購入、2割を文房具購入、1割を学校運営のための備品購入、1割を試験実施経費にそれぞれあてることがガイドラインとして定められている。また、Development Grantは教室、教員住宅、トイレなどの施設建設に利用することができ、Capitation Grantと同じく、財源は中央政府からの交付金であるが、地方自治体が学校開発計画に基づいて各学校に配分する。施設の建設においては、コミュニティの参加によりローカルリソース（労働、資材および資材）を動員することが前提となっており、Development Grantは、屋根材（トタン板）や、施工監理のための技術費にあてられることが多い。一度学校の資金口座に振り込まれた資金は、学校委員会の管理するところとなり、委員会の議決に基づいて学校長名で引き出されることになる。学校委員会は、銀行口座の管理や、財務報告書の作成などの研修を受けている。

Districtレベルにおいては、学校委員会がVillage Councilを通じて提出すべき、学校計画、進捗報告書、財務報告書の作成への助言、Districtレベルでのとりまとめ、Regionを通じた中央政府への提出と、計画に基づいた適切な予算措置を担っている。また、Ward教育調整官（Ward Education Coordinator: WEC）による学校の視察など学校レベルの活動の助言・補佐を行っている。

る。また、初等レベルのノンフォーマル教育の実施主体も地方自治体が主管している。

(3) 財政

自己資金、GPG、LGCDGの他に、Districtレベルが教育分野に使える資金は、初等教育経常経費への交付金、Capitation Grant用交付金、初等教育開発交付金である。

初等教育経常経費への交付金は、成人教育、学校運営、および初等教育の提供および適切な管理を目的として、財源を地方自治体管区内の就学適齢児童数で比例配分して、Districtに配分される。この配分方式は2004/2005年に導入され、従来十分な資源を得ることができなかった農村部にも公平に資金が配分されるよう配慮されている。本資金は、人件費（教育行政官、教員）とともに、他のDistrictレベルの活動費（例えば、国家試験運営費、モニタリングなど）にあてられることが推奨されている。残余金が出た場合は後に述べる学校レベルのCapitation Grantに追加的に活用することができる。

また、初等教育経常交付金として、特殊教育（障害者教育など）を併設する学校がある地方自治体には、追加的に資金が配分される。右追加金は、配分の根拠となった学校に特異的に配分することが求められている。

Capitation Grant用交付金は、学校レベルの教育計画推進のために、就学児童一人あたり1万シリングの資金を学校に配分する目的でPEDP開始時（2001年）に導入された制度であるが、その後地方自治体の実施裁量を増加させるべきとの議論の中で、先述の初等教育経常経費の制度に取って代われようとしている。2007/2008年は生徒一人あたり3,000シリングをCapitation Grant用交付金で充当し、残りの7,000シリングは初等教育経常経費から充当することとなっている。現在は移行期であり、2009/2010年には廃止される見込みである。

初等教育開発交付金は、District教育開発計画を参考に、教育職業訓練省の決定で各地方自治体に配分される資金であり、Districtは、各学校の開発計画その他を参考にしながら、どの学校に本資金を配分するか決定し、学校ごとの開発交付金口座に資金を送金する。学校委員会の判断で、学校施設の整備や、学校家具・本の調達に用いることができる。本制度の運用は教育職業訓練省の恣意性が高いため、LGCDG制度との調和化が望まれている。

(4) 教員の人事

初等教育の提供は地方分権化されている一方で、教員の任免権は中央政府人事院教育局（Education Department of Public Service Commission）に委ねられており、制度上教育局に雇用されている。教育局の分局としてRegionおよびDistrictに教員局（Teachers Service Department）が設置されており、教員の昇進に関する提言、教員の指導、採用などの手続きを担う。他方、教員の給与は、前述初等教育経常経費への交付金を財源に、地方自治体から支弁されている。地方自治体による昇進や配属換え手続きが遅延してきたことから、教員職業組合は地方自治体の雇用となることを好ましく思っておらず、地方自治体ではなく教員局が教員の雇用者となるべきと提言している。

2-5-2 保健セクター

(1) 政策・制度

保健医療分野における基本政策は、1990年の国家保健政策（National Health Policy）であり、17年も前の本政策においても保健分野における地方分権化の推進が既にうたわれていることは特記に値する。国家保健政策は、基礎医療を保健分野における優先分野として定めており、コミュニティの計画・実施への参画を推奨している。

保健・社会福祉省（当時の保健省）は、保健サービスの質の向上と、サービスへのアクセスと利用の平準化を目指し、1994年に「保健分野改革への提言（Proposals for Health Reforms）」をとりまとめ、1999年には政府全体の地方分権化政策を反映させた保健改革計画（Health Sector Reform Programme）を打ち出し、具体的な実施計画として、3フェーズからなる長期の保健開発計画（Health Sector Development Programme 2000–2011）を策定し、実施に移した。各フェーズは中期のHSSPとしてとりまとめられ、実務レベル上の参照文書となっている。

(2) 実施体制

医療サービス提供機関である病院は、階層構造をなしており、国レベルの専門病院、Region病院、District病院が、それぞれ存在する。医療分野における地方分権化とは、地方自治体レベルでの保健サービスの質の向上、District病院の医療サービスの向上を目指すことであり、そのためにRegion・国立病院はリファラル病院としての機能の向上とDistrict病院へのtechnical backstopping体制を確立することである。

行政構造では、保健・社会福祉省は、セクター政策や制度枠組みの整備、政策実施の評価・監理および国立病院の管理の責務を担う。Region事務所には、Region医務官（Regional Medical Officer: RMO）が配置されており、RMOを中心に、Region保健行政チーム（Regional Health Management Team: RHMT）が構成され、RHMTが地方自治体の保健医療行政の監督・管理、国政との整合の確認、Region病院の監理を行う。地方自治体においては、District医務官（District Medical Officer: DMO）が配置されており、DMOを中心にDistrict保健行政チーム（Council Health Management Team: CHMT）が構成される。CHMTは、地方自治体における保健医療行政の中核組織であり、District総合保健計画（Council Comprehensive Health Plan: CCHP）の作成、実施、上位行政への報告、および保健分野交付金の監理・運用の役割を担っている。CCHPを作成する上で、下位行政であるVillage・Wardからの参画はほとんどない。その代わり、コミュニティの参加する保健サービス委員会（Health Service Board）が地方自治体ごとに設置され、CCHPの作成、評価・監理に貢献できる制度がある。また、各保健施設には、保健施設委員会（Health Facility Committee: HFC）の設置が義務付けられており、保健施設の民主的かつ透明な運営を行う責務がある。HFCは年に一度、必要があれば施設改修計画を作成し、CHMTがとりまとめCCHPに包含する。

国家保健政策ではコミュニティは、自らの健康に責務を担うとされており、Village Councilはコミュニティ保健サービスを推進する役目を負う。また、自らの中からコミュニティヘルスワ

カーを選出し、保健教育の推進や、公衆衛生活動の支援にあたらせる義務がある。

ほぼWardレベルの保健施設に相当する診療所（Dispensary）は、保健教育、疾患の簡易な処置、家族計画・出産に関するサービス、小児疾患の監理、学校保健サービス、母子への感染症予防対策、ワクチン接種などを提供することが期待されており、Dispensary保健計画を作成し、その進捗を地方自治体に報告する。

Divisionレベルの保健施設に相当する保健センターは、Dispensaryからのレフェラルとして機能し、予防、治療、リハビリテーションなどの医療サービスを提供する。また医療サービスのデータを収集し、記録する。

District病院は、医療サービスや下位医療施設からのレフェラルとして機能する以外に、下位医療施設に対する研修・訓練・監督、およびDistrict内の医療状況を把握するための調査研究の責務を担う。

さらに、Region病院、および国立病院では、District病院と同等の機能・責務を担うとともに求められる専門技術はより高度になる。

(3) 財政

自己資金、GPG、LGCDGの他に、Districtレベルが保健分野に使える資金は、基礎保健のための経常交付金、保健セクターバスケットファンド資金、医療機材補填、および合同保健インフラ改修基金である。

基礎保健のための経常交付金は、District病院、保健センター、Dispensaryなど地方自治体レベルの基礎医療や、保健教育や感染症予防などの地域保健プログラムの実施を目的として、CCHP実施のための人件費、活動費に利用できる。財源の7割は地方自治体の人口に、1割は貧困人口に、1割は公的医療車道長に、残る1割は罹病率にそれぞれ比例して配分される。用途として、District保健局（Office of DMO）には15～20%、District病院には25～35%、Voluntary Agency Hospitalには10～15%、保健センターDispensaryにはそれぞれ15～20%、コミュニティの活動には5～10%の範囲で支出するようにガイドラインが示されている。また、支出費目として、手当て（日当・宿泊など）には資金の25%、交通費（燃料費、運賃）には20%をそれぞれ超えない範囲で支出するように指導がされている。

保健セクターバスケットファンド資金は、基礎保健のための経常交付金を補填するための経費であり、配分方式、使用ガイドラインともに同交付金のものと同一である。

医療機材補填は、地方自治体レベルの基礎的医療提供に必要な薬品、医療機材を現物補填する制度である。保健社会福祉省では、基準単価を用いて、District病院、保健センター、ディスペンスリーの数に応じて補填上限額を地方自治体ごとに設定しており、地方自治体はこの額の範囲内で、保健社会福祉省の信用により、医療保管局（Medical Stores Department）から機材を調達することができる。

合同保健インフラ改修基金は、CCHPで優先付けされた保健施設の改修と設備購入にあてることができる。本基金は地方自治体内の保健施設の最大4分の1に対して申請ことができ、Dispensary一つあたり1,400万シリング、保健センター一つあたり5,200万シリングの均一単価に

より交付額が計算される。当該施設運営上必要な技官が配置されているかなども考慮しつつ、CHMTと地方自治体の建築技官（Council Engineer）が施設の改修の優先度を判断する。実際に改修される場合はコミュニティが必要経費の15%を現物あるいは現金の形で負担することが求められる。改修に関する施工計画はHFCが作成し、Village Council、WDCを通じてDistrict Councilに提出される。施工費に1.5%の施工管理費を加えて必要経費として計算される。地方自治体は計上した予算の7割を受け取り、残りの3割は改修進捗報告書の提出状況に基づいて支払われる。

また、保健施設では医療費収入も活用し得る財源として勘定すべきであろう。タンザニアにおいては、① unnecessary 医療費の削減、② 政府財源の補填、③ 医療サービスの拡充と質の向上を目的として、1993年に医療費の利用者負担制度が導入されている。その一方で、特定の医療サービスは無償で提供したり、貧困者が規定の料金を払わなくてもよい手続きを設定したりして医療サービスへのアクセスの公平性に配慮している。また、政府は、国レベル、コミュニティレベルの保険制度整備により、医療費負担の平準化を図ろうとしているが、特に農村部においては保険制度の活用度は低い。

2-5-3 農業セクター

(1) 政策・制度

1997年に農業畜産政策（Agricultural and Livestock Policy）、協同組合開発政策（Cooperative Development Policy）が発表されると、農業セクター開発戦略（Agricultural Sector Development Strategy: ASDS）に関する議論が始まった。2001年にASDSが完成すると、具体的な活動計画として農業セクター開発プログラム（Agricultural Sector Development Programme: ASDP）作成作業が始まった。農業分野は、タンザニアにとって国民総生産（Gross Domestic Product: GDP）の半分を占める基幹産業である一方で、民間セクターとの協働が必要なこと、中央政府の中でも農業に関連する省庁が多数存在することから調整に多大な時間を要し、ASDPの完成は2006年まで要した。

ASDPは、農業の生産性・収益性を向上するための環境を創出すること、農家所得が向上し、貧困削減および個人レベルの食糧安全保障が実現されることを目的としており、分権化の流れに沿って事業実施の多くが地方自治体で行われることが特徴である。ASDPはその予算の約75%をDistrict以下の行政レベルでの活動にあてており、その事業は、農業投資・事業実施、政策・法制度・組織づくり、生産者への研修、市場開発、農村金融の充実などである。これに対して、国家レベルでは、政策決定、ASDPの運営、調整・評価モニタリング、地方自治体への technical backstopping、貿易戦略、品質企画整備など、限定的な機能となっている。

(2) 実施体制

ASDP実施については、中央では農業セクター関連省庁（Agricultural Sector Lead Ministries: ASLMs）として、農業・食糧保障・協同組合省（Ministry of Agriculture, Food and Cooperatives:

MAFC)、産業・貿易・マーケティング省 (Ministry of Industry, Trade and Marketing: MITM)、畜産開発省 (Ministry of Livestock Development: MLD)、および首相府地方自治省 (Prime Minister's Office Regional Administration and Local Government: PMO-RALG) の4省が監督官庁としての役割を担う。ASLMsと副首相府などの次官から構成される省庁間調整委員会 (Inter-ministerial Coordination Committee: ICC) がASDPに係る政策策定および調整の中核を担う。中央での事業は、公共支出レビューなどを通して、農業セクターの傾向、予算配分などを検討し、ICCの調整・管理のもと各省庁が実施する。他方、地方自治体レベルの活動は、Districtが中心となり、O&ODを用いて作成されたDDPの農業部分をとりまとめ、District農業開発計画 (District Agricultural Development Plan: DADP) に基づいて事業を実施する。中央政府は、後述するとおり、DADPに対して交付金を配賦することが責務となる。

地方自治体においては、農業普及員がWardおよびVillageに配置されており、ASDPの策定支援や、農業普及活動を行っている。

(3) 財政

自己資金、GPG、LGCDGの他に、Districtレベルが農業分野に使える資金は、農業普及および畜産開発のための経常交付金、および農業開発資金である。

農業普及および畜産開発のための経常交付金は、食糧保障と農業生産性向上に資する普及・開発活動を地方自治体ができることを目的として、その原資の8割をVillageの数に、1割を農村人口に、残り1割を降水量指数にそれぞれ比例して配分される⁴³。地方自治体は、受け取った資金の8割以上を用いて、農民研修や畜産開発支援を行う。残りの2割未満は、地方自治体の農業畜産開発局の管理費として使用することができる。また、地方自治体の地勢、農業形態などの特殊事情により算定式による交付金以上に資金を必要とする場合は、予算プロセス前あらかじめ地方自治庁に申請して、承認が得られれば追加的予算配分を受けることができる。

農業開発資金は、ASDPのための特別会計から支出される資金であり、地方自治体で作成するDADPの活動実施にあてられる資金である。ASDPは地方自治体レベルで、①Districtにおける農業開発、②普及、③農業に関する能力強化の3つに対して資金手当てをしている。3種すべての交付金は、基本交付金部分と成果達成に対するインセンティブとして支給される追加交付金の2つから成り立っている。①District農業開発交付金 (District Agricultural Development Grant: DADG) は、農業に関する公共投資、例えば環境への投資、農道を含むインフラストラクチャー整備、小規模灌漑スキーム整備などに使用される資金である。どの地方自治体も最低年間3,000万シリング程度を受け取ることができるが、LGCDG交付に関する諸条件に加えてDADPの作成・実施の質に関する特定の条件を満たした地方自治体は年間1億4,000万～2億8,000万シリングの資金を享受することができる。また、成果達成度合いに応じて、交付金額に-25～+25%の補正が行われる。また、特により大規模な灌漑施設整備を推進するために、District灌漑開発基金 (District Irrigation Development Fund: DIDF) が設けられており、DADGを補完している。

⁴³ ただし、本方式を適用した結果、都市部議会に実際の普及活動に必要な資金以上に配分されているという反省が指摘されている。

②農業普及のための基金の用途は、農民がより強い決定権を持っている。農民がそのニーズに基づいて、公的普及機関や民間普及機関のサービスを受けるための資金である。③農業に関する能力強化に関する交付金は、地方自治体が農業行政を実施する上で必要な能力、すなわち、農業開発計画作成や、農業投資プロジェクトの評価・レビュー、資源動員の方法などに関する能力を強化・育成するための費用である。②と③は、経常経費的な性格を強く持つことから、配分公式はDADGのそれではなく、前述経常交付金のものと同じものを使う。

(4) 普及員の人事

タンザニア政府は、独立時より農業普及活動は重要視しており、農業普及員の数は行政官のうちでも、教員、看護師などに次いで多かった。1970年代には、一つのVillageに必ず一人の農業普及員が配属されていた。しかし、構造調整政策によって人員削減の的にされたのが、農業普及員であった。1990年代末になって、今度は貧困削減の観点から、貧困層の多い農村部の所得を向上させるため、農業普及事業が再び重要視されるようになったのである。ただ今回は政府財政が逼迫している中で、民間企業やNGOなどをパートナーの相手として結び、いかにして共同事業主あるいは事業委託の相手として組んでいくかという点が、以前と変わった問題であろう。

地方分権が始まる以前には、農業普及員は中央政府の職員として地方に派遣されていたのが、以後は地方自治体の職員に身分が変わった。以前は農産物販売協同組合などが準政府系団体であり、協力関係をつくりやすかったものが、経済自由化のもとで多くの協同組合が壊滅的な組織弱体に陥り、農業普及の分野でも民間組織とどのような協力関係を結ぶか、ということが問題になってきているのである。これが農業普及の分野のあり方を複雑化している。

3. ケニア

3-1 地方分権化をめぐる政策・法制度の変遷

ケニアの地方分権化をめぐる歴史的経緯は、第2章（2-4）で詳説しているのので、ここでは主に政策や法制度に焦点を当てて、大まかな変遷を述べることにする。

3-1-1 植民地独立後：連邦制を指向

ケニアは、1963年の独立後には、Regionに大きな自治権を与える連邦国家を目指していた。植民地時代の集権制を崩し、Regionのもとには、複数の地方自治体の層があり、歳入と歳出に関する財政的権限を持っていた。

3-1-2 1960年代末～：中央集権化の始まり

しかし、1968年に選挙で勝利したケニヤッタ（Jomo Kenyatta）政権は連邦制を廃止し、Regionは中央政府のもとの行政区と化し、その下にDistrict以下の地方機関が位置付けられた。1969年に機能移転法（Transfer of Functions Act）が制定され、地方初等教育やヘルスケア、道路といったサービス権限を地方政府から奪い、中央省庁およびその出先機関の権限が増大する中央集権化に向かった。

3-1-3 1980～1990年代：地方開発の強化

政権がモイ（Daniel Moi）大統領に移ると、1983年に地方レベルでの開発計画を促進するため、District重視農村開発政策（District Focus for Rural Development: DFRD）が開始された。DFRDはDistrictレベルの農村開発行政に関する最高執行機関であるDistrict開発委員会（District Development Committee: DDC）に予算と権限を与えて、セクター省庁やNGOなどの開発事業を調整することをねらっていた。このモデルはドナーの予算があったときには一部が稼働したが、手続きの煩雑さやコミュニティの参加が不十分であったことなどから、1990年代には変更した。DFRDは各省庁からの批判を受け、力を失いながらも1990年代まで続いた。

1986年には、現在のケニアの地方自治制度を規定している「地方自治法」（Local Government Act）が制定された。この法律では、地方政府を規模別にCity, Municipal, Town, Countyの種類に規定するとともに、地方政府の権限や機能が定められた。また、地方政府の創設・解散、予算の承認、借入の承認、会計手続きに関する規定、監査員の任命などといった地方自治省の役割を明確にしている。

3-1-4 1990年代後半～：地方自治体改革

1990年代のポスト冷戦期に入って、ドナーからの圧力も強まり、さまざまな政治・行政改革が始まった。当初は中央政府を中心とした公共セクター改革であったが、1995年には地方も含めた包括的公務員改革プログラムが導入された。

こうした流れの中で、1995年に地方自治省は世界銀行の支援を受けてケニア地方政府改革プログラム（Kenya Local Government Reform Programme: KLGRP）を開始した。本プログラムをもとにして、1998年に地方行政の経常経費に対する交付金（地方自治体移転基金（Local Authority Transfer Fund: LATF））を創設し、2001年には各地方政府による3カ年のローリングプランとして、地方自治体サービス・デリバリー行動計画（Local Authority Service Delivery Action Plan: LASDAP）を導入した。さらに2003年に、国会議員の選挙区単位で配分される開発資金として選挙区開発基金（Consistency Development Fund: CDF）が制度化された。

3-1-5 2004年～2005年：憲法改正論議

1990年代末以降、LATFやCDFなどの財政的分権化の検討とともに憲法改正が議論され、その中で、地方分権化の導入が検討されるようになった。2004年3月に全国憲法会議によって採択された憲法改正草案は、ボマス（Bomas）草案と呼ばれ、ステークホルダーの参加を踏まえて作成された。草案の主な内容は、①新政府の長として大統領に従属しない首相を新設する、②大統領府直轄の地方行政を撤廃し、District代表の意見集約の場をつくるために上院を復活させ、上院と下院の二院制とする、③権限の委譲を明確化した上で4層の地方行政を採用する、ことであった。

表参考資料1-6 ボマス草案とワコー草案の比較

	ボマス草案	ワコー草案
作成年月	2004年3月	2005年7月
委譲	権限と資源を地方へ委譲（Devolution）することが明記された。	中央と地方自治体間の委譲が曖昧。
地方自治体の構成	Region、District、Locationで構成され、Districtが地方自治体の中心となる。	Districtのみが地方自治体の単位である。
地域レベル	議会と執行委員会（Executive committee）で構成される。地域議会はDistrictの議会で選ばれたメンバーで構成される。執行機関の長は、District議会の議員によって選ばれる。	
Districtレベル	議会と執行委員会で構成される。議員は下位の各Wardから一人ずつ選ばれる。女性や障害者などへの議席の割り当てがある。Districtの執行委員会はDistrict知事、副知事、それに知事が選出された議会の承認を得たメンバーで構成される。知事は直接選挙によって選ばれる。	District政府はDistrict議会とDistrict Councilで構成される。District議会は、各Wardから一人ずつ選出される議員による。女性への議員の割り当てがあり、特別な利益を代表するための比例代表議員がいる。District Councilは議長、副議長、それに議会の承認を得て議長によって任命されるDistrict議員で構成される。

出所：アイ・シー・ネット株式会社（2006）pp. 93-94。

この憲法草案は国会に提出され、新憲法案が作成されるはずであったが、大統領権限の縮小を阻止したいキバキ（Mwai Kibaki）大統領ら執行部主導により、権力分散に慎重なワコー草案に変更された。その内容は、①首相ポストを新設するものの、任免権は大統領にあり、職務内容も大統領が決定する、②一院制を維持する、③権限委譲の曖昧な中央・Districtからなる2層の地方行政を採用することといった内容であった。

地方分権に関するボマス草案とワコー（Wako）草案の主な内容の比較は表参考資料1-6のとおりである。

結局、新憲法案で2005年11月に国民投票をした結果、賛成43%、反対57%で否決された。否決の大きな理由は、大統領の権力集中による反対が大きかったことである。

3-2 中央-地方の組織体系

ケニアの行政組織として、地方行政は縦割りの4重構造として理解される。地方行政には①中央政府ライン（Provincial Administration/セクター省庁ライン）、②地方自治体ライン（Local Council）、③国政選挙区（Constituency）が並行している（図参考資料1-3参照）。

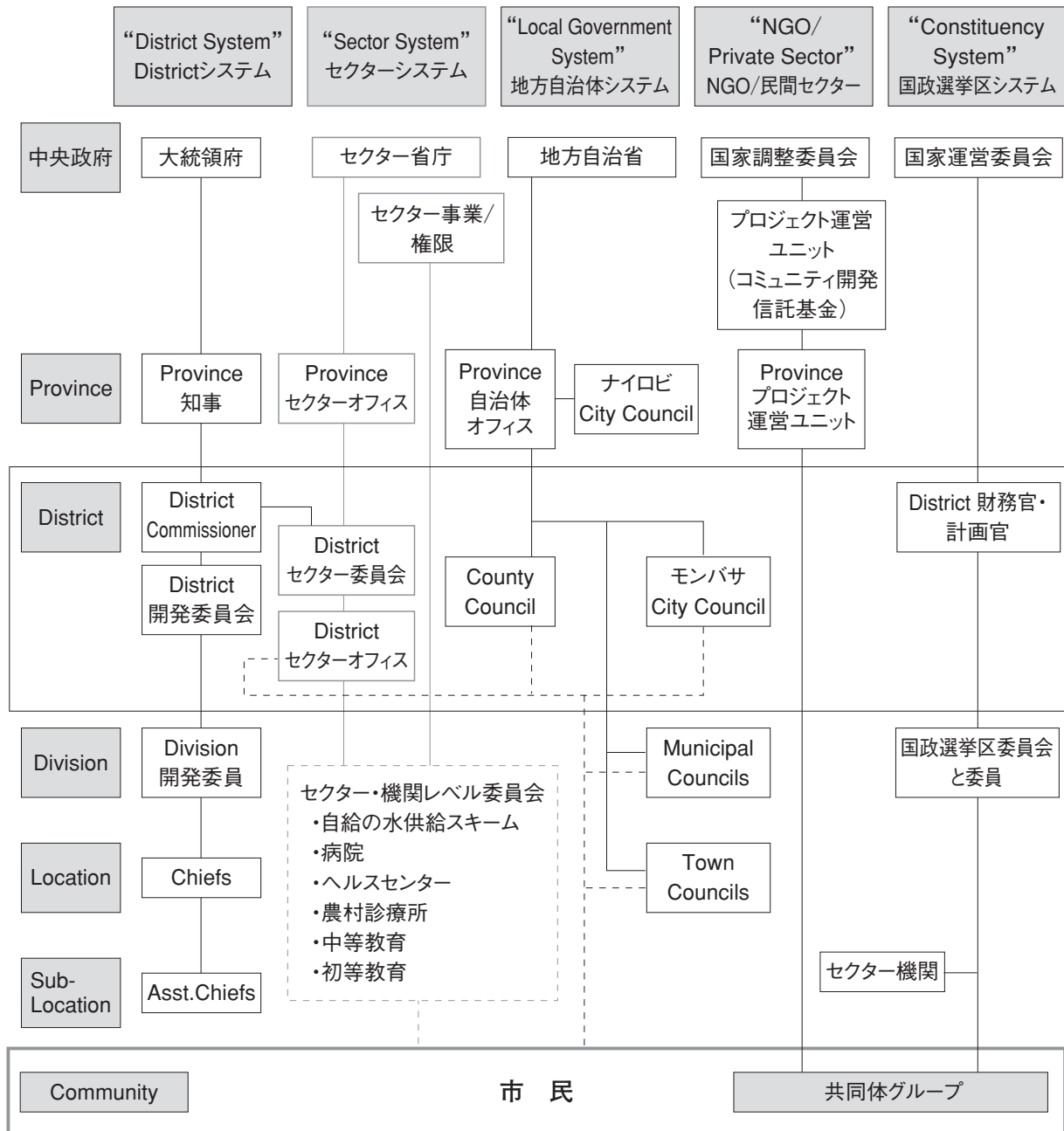
3-2-1 中央政府ライン（District System、Sector System）

図参考資料1-3の“District System”のラインは、中央政府による指揮・統治系統で、大統領および大統領府の指揮・監督下にある。各単位の首長のうちProvinceとDistrictのCommissionerは大統領によって任命される。またProvinceの上位監督官庁は大統領府であり、DistrictはProvinceの監督下にある。いずれも、住民登録、治安、市民警察、政府政策の普及などを担っている。

図参考資料1-3の“Sector System”のラインでは、中央の各セクター省庁の出先機関をDistrictに持っている（セクターによっては、DivisionレベルにもOfficerがいる）。DistrictやDivisionのOfficerはそれぞれ各セクター省庁のスタッフとして、上位官庁からの指揮命令に基づき、地方での行政サービスを実施している。彼らは当該官庁のスタッフとして上位官庁に報告義務があり、中央から直接給与が支払われており、ケニア全土に転勤の可能性を持っている。特に上水道、教育、保健、道路、土地などのセクターでセクター省庁は地方政府に対して強い影響力を持っている。例えば、保健省は地方政府の診療所に医療スタッフ・器具を提供し、教員サービス委員会（Teacher's Service Commission）は地方政府の学校に教員を派遣する権限を持っている。

Districtには、セクターラインとは別に、Districtレベルの計画を総合的に調整するDistrict開発官（District Development Officer: DDO）が国家開発計画省から任命されている。DDOは、District Commissionerの下で、DDCを運営している。国家開発計画省は、旧財務省より分離独立した省庁で、全国およびRegion、Districtの各地方行政区域内において、各種開発計画の策定および実施運営管理を所管している。

図参考資料1-3 ケニアの公共サービス・デリバリー



出所：Dege Consult et al. (2007c) p. 10.

3-2-2 地方自治体ライン (Local Government System)

図参考資料1-3の“Local Government System”は、中央政府ラインとは独立した地方自治体である。前節で述べた地方自治法によると、地方政府には、County Council、Town Council、Municipal Council、City Councilの4種類が存在するが、それぞれ同じレベルに属し、地方自治体間に上下関係はない。City Councilはナイロビ (Nairobi) やモンバサ (Monbasa) といった特定都市を指す。County Councilは、Districtと地理的にはほぼ同範囲をカバーしている。しかし

ながら、Districtにおける都市エリアは、Municipal CouncilやTown Councilという形で別途独立した地方自治体が存在している。そのため、County Councilは、DistrictのエリアからMunicipal CouncilやTown Councilを除いた区域が管轄となる。

ケニア国内の地方自治体は、1969年に66組織だったが、2004年時点では175組織となっている。これは都市部から地方へ人口が拡散し、Municipal CouncilとTown Councilが増加したためである。

地方自治法によって、これらの地方自治体は法人格を持ち、契約や訴訟を行うことができるほか、議会を持ち、立法権・行政権を行使することができる。因みに、各地方政府の議員の選挙区をWardと呼び、中央自治体ラインにおけるLocationと地理的にほぼ同範囲である。

地方議員の3分の2は選挙によって選出されるが、残りの3分の1は地方政府大臣が各政党から指名された者を任命している。任期は5年である。District Commissionerも地方議員の一員である。議員報酬は中央政府（地方政府省）が決定している。

地方政府の行政部門の長は書記官（Clerk to CouncilもしくはTown Clerk）で、中央政府に属する公務員人事委員会（Public Service Commission: PSC）により任命される。書記官は議会の委員会の法的なアドバイザーで、地方政府のすべての活動を調整する責任を持つ。出納役（Treasurer）も公共サービス委員会により任命され、議会の財政委員会に対して報告義務を持つ。出納役は書記官とともに、予算・収入・支出に監督責任を持ち、中央政府からの条件や指示が地方自治体で実施されているかを確認する。その他一般職員は地方政府から直接採用されている。

行政部門は、部局（Department）を通じて運営され、それぞれの部局は技術官（Technical Officer）もしくは専門官（Professional Officer）が長となる。各地方自治体での部局の数は、その政府の大きさと権限による。通常は、財務、計画、公共工事、水と衛生、教育、保健、社会サービス、環境、に関する部局が設置されている。

地方自治体の監督・支援を行うのが、地方自治省（Ministry of Local Government: MoLG）である。MoLGは、地方政府の政策・条例・人事・運営・管理、特に財政管理の面で責任を持つ。地方自治法によりMoLGは以下のような権限を与えられている。

- 地方自治体の設置・昇格・解散
- 予算の承認
- 地方自治体の借りに関する承認
- 地方自治体の会計手続きに関する規定
- 監査人の任命

3-2-3 選挙区ライン（Constituency System）

ケニアには国会議員を選出する全国210の選挙区がある。選挙区が行政の単位となっているのは、財源として選挙区ごとに選挙区開発基金CDFが配分され、学校や診療所などの建設が行われているためである。CDF運営のために選挙区開発委員会（Constituency Development Committee: CDC）が設立され、スタッフも雇用されている。

3-3 地方における計画・予算システム

3-3-1 地方における計画策定

前節までで述べたとおり、ケニアでは中央省庁ラインが強いため、地方での行政サービスのほとんどが中央による計画・予算によって提供されている。地方での開発計画については、地方自治体予算やCDFによる資金、NGO活動費も含めてDDCにおいて調整が図られている。その調整を踏まえて、Districtとしての総合計画であるDDPが策定されている。

しかしながら、かつてはDDCにRural Development Fundという予算が配分され、これにより調整・実施機能が行われていたが、この資金はLATFやCDFによる資金が配分されるようになって以後、DDP策定のための調整機能は弱まっている。

またDDPの中身も事実上はセクター計画を束ねた程度のものに過ぎない。DDPは5ヵ年計画として作成されるが、セクター計画は毎年作成されるので、結果的にセクター計画のほうが内容的にも更新されたものになっている。

3-3-2 地方自治体における計画・予算システム

地方自治体における計画・予算について、KLGRPでは、表参考資料1-7に示された課題についての取り組みが行われている。

表参考資料1-7の「説明責任」の項目にもあるとおり、市民参加による計画策定を促進するため、地方自治体はLASDAPを通じた計画策定を行い、これにより予算を策定している。

しかしながら、現在の法制下では、地方自治体の予算編成に関して中央政府の承認が必要となっている。地方自治体にとっては、煩雑かつ非常に多くの管理コストがかかっている。

表参考資料1-8はケニアの地方自治体の自主財源と、中央政府に配分される交付金の割合である。自主財源および交付金の割合の推移を示した。表の上では、自主財源の割合は高く、安定しているように見える。

地方自治体の自主財源についてはさらにいくつかの種類があるが、地方自治体が都市部にあるか、地方にあるかにより、財源の割合は異なる。都市部の自治体では、財産税や水道料が大きな財源となるのに対して、地方では事業権料、市場税、場合によっては狩猟公園料が主要な財源となっている。

中央政府から地方自治体への交付金は、前述のLATFと道路保守管理税基金（Road Maintenance Levy Fund: RMLF）の2つがある。RMLFは小額であり、ごく少数の地方自治体にのみ移転が行われている。

LATFは1999/2000年から稼働した地方自治体への交付金である。LATFの配分は、以下の3つの基準で決められる。

- 地方自治体ごとに定額で150万シリング

表参考資料1-7 地方自治体の公共財政管理に関する課題

課題	目的	達成の方法
地方自治体の独自性と裁量	地方でのニーズや優先順位に応じて財政支出を調整するため、自由裁量を拡大	LATF を通じて使途の制限のない地方交付金を提供
インセンティブ	地方財政管理に関する能力向上に向けたインセンティブ強化	財政管理能力の向上に対する評価と地方交付金額との関連付け
予算改革	現実的な予算の編成	LASDAP と予算編成、予算執行のモニタリングを関連付け
歳入の増加	地方自治体の自主財源の基盤拡大、地方財政の持続性と活性化の推進	LATF に設定された歳入強化の指標による評価 地方自治体歳入の向上に関する地方自治体との継続的協議 税目の削減と徴税法の簡略化
債務の解消と財政の長期的な健全性	地方自治体の長期的な財務の健全性と持続性の確保	債務の解消に関するインセンティブがLATF によって導入 債務解消のための追加的資金の確保 地方自治体の公共財政管理能力の強化
地方自治体の能力	地方自治体の予算、財務、情報管理などに関する公共財政管理の能力強化	財政管理に関するトレーニングの実施 歳入と支出を管理できる予算や会計システムの試行的導入
説明責任	住民に対する説明責任の確保と、市民社会との連携強化	LASDAP を通じた市民参加による計画づくり優先順位の設定 中央政府から地方自治体への送金について新聞に発表 歳入と歳出関連情報のメディアへの公開
自主性	地方自治体の行政サービスの提供と投資に関する自主性の向上	歳入に関する自主性を裁量可能な資金を増やすことにより確保 地方自治体の歳入増加を推進 予算編成と市民の積極的参加の推進

出所：NCG (2004), pp. 49-51.

表参考資料1-8 地方自治体の自主財源と各種交付金の割合

カテゴリー	2000/2001年度	2001/2002年度	2002/2003年度
自主財源	73 %	74 %	79 %
交付金 (LATF と RMLF)	27 %	26 %	21 %

出所：NCG (2004) p. 57.

表参考資料1-9 地方自治体の自主財源の種類

年度	水道料 (Water fees)	財産税 ⁴⁴ (Property tax)	事業権料 (Single Business Permits) ⁴⁵	市場税 ⁴⁶ (Market fees)	その他歳入 (Other Revenues)	合計
2000/01年度	20.8	18.4	14.8	6.5	39.5	100
2001/02年度	23.5	19.0	15.2	7.2	35.2	100
2002/03年度	22.3	18.2	14.7	7.2	37.6	100

出所：NCG (2004) p. 58.

⁴⁴ Valuation for Rating Act および Rating Act が地方自治体に財産税の徴収の権威を与えている。財産税からの税収は安定している。

⁴⁵ 事業権料は1998年に、Local Government Act と Licensing Act の改正に伴って導入された。これにより中央政府による trade licenses の発給が廃止となった。事業権料は一律の規定で施行され、徴税の透明性、明確性、取引コストの低減に寄与している。

⁴⁶ 市場税および農業税は特に郡部の地方自治体で比較的重要な歳入源となっている。

- 地方自治体の総人口
- 地方自治体の都市人口割合

LATFは基本的には開発予算であり、その目的は地方自治体のサービス・デリバリー、財務管理の改善、債務の削減などである。本ファンドは用途を指定しないブロックグラント⁴⁷であるが、全体の60%はサービス・デリバリー・コンポーネントにあてられることになっており、人件費は60%以下とすることが定められている。

しかし実際には、配分予定額のうち、約70%しか地方自治体には配分されていない。そのため、開発予算の資金不足、債務超過といった弊害が出ている。特にCounty Councilについては、独自財源も少ないため、スタッフの給料を借金し、その借金の返済にLATFもあてており、実質的なプロジェクト予算は少ないところでLATF全体の20%程度しかないのが実態である。

3-3-3 選挙区開発基金 (CDF)

選挙区開発基金法 (2003) に基づき、全国210の選挙区 (Constituency) に配分されている資金がCDFである。その目的は地域間の開発の不均衡を是正し、草の根レベルでの開発プロジェクトを促進することであり、近年、地方の財政基盤として重要になってきている。国家歳入もしくは中央政府の一般歳入の2.5%がCDFに拠出されることになってきたが、この比率を7.5%まで高めようとする動きがある。全拠出額の75%が全選挙区に均等配分、残りの25%が選挙区貧困指数に応じて配分されることになっている。

CDFは選挙区における保健所建設など、住民の優先するインフラプロジェクトに投入されることが多い。

ただし、CDFによるプロジェクトは選挙区での決定であるため、必ずしもセクター計画との整合性がとれておらず、学校や診療所を建設したとしても、そこに入るスタッフ雇用でセクター省庁とうまく調整しきれないという問題もある。また、プロジェクト選定過程、調達、会計報告などに不明瞭な点が多く、新たな汚職の温床になっていることが指摘されている。

CDFの事業サイクルは次のとおり (選挙区開発基金法より)。

1. 地方での会議によりコミュニティのニーズが明確化される。
2. CDCによってプロジェクトの優先順位が決定される。CDCの議長は国会議員 (第23条)。プロジェクト数は年間1選挙区で5から20 (第22条)
3. 国会議員がDistrictプロジェクト委員会 (District Project Committee: DPC) にプロジェクトのリストを提出する (第41条)。
4. DPC会議によってプロジェクトの重複を避けるための調整が行われる (第43条)。
5. 各選挙区から選挙区基金委員会 (Constituency Fund Committee: CFC) へ事業申請が行われる (第12・27条)。

⁴⁷ 政府が用途を細かく決めて地方自治体に補助金を交付するのではなく、補助金の総額だけを決め、用途は地方自治体の裁量に任せる方式。

6. CFCが財務省へ事業内容を説明する。
7. 財務省が事業の見積もりを行う。
8. 国家マネージメントコミッティ（National Management Committee: NMC）がDDCに予算配分する。
9. DPCがプロジェクトを実施する。
10. CDC、NMCがプロジェクトのモニタリング・評価を行う。
11. 会計監査感が監査を行う。
12. 監査報告が国会に提出される。

3-4 セクター・サービス・デリバリー体制（教育、保健、農業）

3-4-1 初等教育分野

(1) 政策枠組み

ケニア政府は、義務教育を制度化していないものの、就学は子どもの権利であると位置付けており、2015年までに全児童の就学（Education For All: EFA）達成を目標に掲げている。具体的には、ケニア教育センター支援計画（Kenya Education Sector Support Programme: KESSP）（2005-2010）を掲げ、そのうちの主要な方策として2003年1月に初等教育の無償化（Free Primary Education: FPE）を実施した。

過去5年間の教育セクターの開発予算の支出内訳を見ると、初等教育予算は、2002/2003年度は全体の1%だったが、FPEに伴い、2004/2005年度には67%と飛躍的に増加している。この結果、公立小学校総就学率は2003年には99%まで増加した。

(2) 地方サービスにおける権限・責任分担

地方における教育セクターの全体計画および予算の責任分担を示したのが、表参考資料1-10である。

教育科学技術省（Ministry of Education, Science and Technology: MoEST）は、就学前教育から高等教育、職業訓練教育まですべてを管轄し、教育分野における国家戦略を策定し、セクター計画全体を調整し、予算配分の権限・責任を持っている。

全国72のDistrictには、MoESTの出先機関として、District教育官（District Education Officer: DEO）をトップとするDistrict教育委員会（District Education Board: DEB）が配置されている。地方における教育サービスは、DEBが中心となってサブセクターごとに年間計画を策定し、DDCとも調整を図っている。各地方には学区（Zone）が設けられており、視学官（Quality Assurance and Standards Officer: QUASO）が配置されている。教員の配置などは、MoESTがDEOを通じて規制・監視する。

地方政府の役割は、LATFを活用して、学校に必要な小規模な施設を提供することと、非教員

表参考資料1-10 初等教育における職務と責務の配分—ケニア

職務	中央政府	Province	Districtと District教育 委員会	農村部 地方自治体	地方における 代表者委員会 (学校運営委員会)
全体計画					
全体の政策とセクターへの予算付け	国家戦略の策定	主要な役割なし 開発計画およびセクター全体計画なし	初等教育計画の中心的組織	自治体は限定的LATF資金による小規模プロジェクトのみ関与	学校運営委員会(SMC)を通じてDistrict計画プロセスに参画
District初等教育の全体計画	District計画の調整 国家開発計画省に一部関連	Districtに対する指導調整的役割	DDOとDistrict教育委員会が協働している サブ・セクター別に年間計画を策定	District教育委員会に参加 初等教育に関して補助的役割	学校レベルでの計画についてSMCを通じて貢献
全体予算					
General Fund(使途が特定されない予算)における初等教育予算	予算(General Fund)のほとんどを初等教育分野へ配分 CDFは学校建設用に予算配分	利用可能な資金なし	独自歳入なし 本省より予算配分	LATFからの予算の一部を教室建設に支出	主に学校建設用に保護者からの寄付がある。ただし、初等教育無償化導入により寄付は減少

出所：Dege Cosultant et al. (2007c).

スタッフへの給与支払いを行う程度である。

初等教育に関しては、教職員の採用・報酬などを除いて、SMCに委託されることになる。委員会は、教員、保護者、地域の代表者により構成され、学校レベルのマネジメントや教材選定について大きな役割を担っている。MoESTは、SMCに焦点をあて、分権化された運営のためのCapacity Building Programmeを実施している。

3-4-2 プライマリーヘルスケア

(1) 政策枠組み

政府は1994年の「ケニア保健・医療政策フレームワーク」に基づき、1999年から2004年に実施されたフェーズ1からの教訓を踏まえて、「保健セクター戦略計画フェーズ2」(The National Health Sector Strategic Plan: NHSSP II 2005-2010)を策定した。NHSSP IIでは、次の6つの政策目的が掲げられている。

- 保健サービスへの公正なアクセスを高めること
- 保健セクターにおけるサービスの質と迅速性を改善すること

- サービス・デリバリーの効率性と有効性を改善すること
- 保健省の統制能力を高めること
- 健康改善およびサービス実施における連携を向上させること
- 保健セクターにおける財政状況を改善すること

NHSSP IIに基づき、政府と関係者が一緒になって4ヵ年のJoint Programme of Work and Funding (JPWF) を策定することになる。その策定にあたっては、以下の点を踏まえることが必要とされる。

- 各Districtにおいて、レベル1（コミュニティ）の保健活動を立ち上げ、今後4年間で50%の家庭をカバーするよう活動を拡大することを含めたコミュニティ戦略を実施することにより、保健サービスのアクセスを高めること。
- 特にレベル2（Dispensary/Clinic）からレベル4（Primary Hospital）に焦点をあてKenya Essential Package for Health (KEPH) の対象範囲とその効果を高めることで保健サービスデリバリーを強化すること（人材強化、サービス改善、薬品・機材の安定確保）。
- 保健セクターの予算措置を改善すること（貧困者支援用の資金配分など）
- 保健セクター内の関係機関の共通認識醸成のための調整・連携の強化

このように、NHSSP IIではフェーズ1以上にボトムアップでのサービス・デリバリーになっているのが大きな特徴となっている。

なお、保健サービスにおけるサービス対象レベルについては、表参考資料1-11および図参考資料1-4のとおり6つのレベルが設定されている。

(2) 地方サービスにおける権限・責任分担

保健セクターにおける中央-地方の各レベルにおける責任・役割を示したのが、表参考資料1-12である。

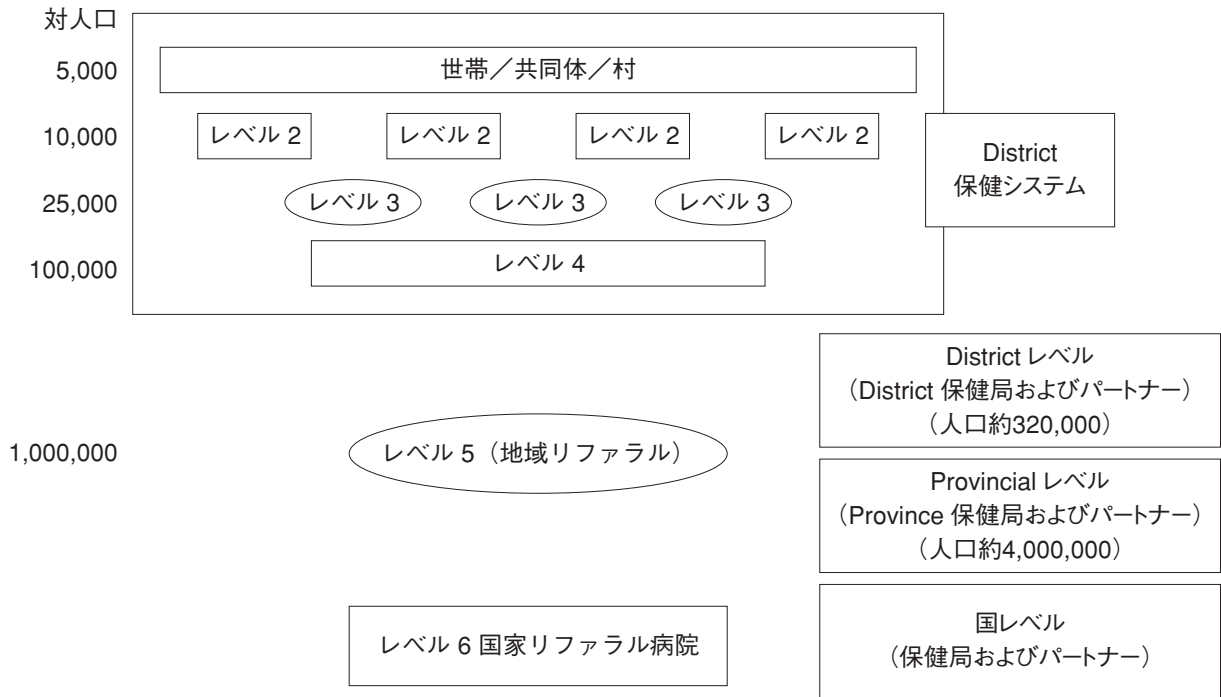
NHSSP IIでは、Districtレベルの計画策定において、District保健局（District Health Management Team: DHMT）が中心であるが、そのプロセスにおいて、市民代表や民間セクター、NGO、ドナーなどを巻き込んでいる。それによって、DHMTが保健サービスの優先順位や資源

表参考資料1-11 診療サービスレベルごとの平均所掌人口

サービスレベル	各レベルの内容	各ユニット/組織のレベルごとの人口
レベル1	Village/世帯/家族	5,000
レベル2	Dispensary/Clinic	10,000
レベル3	ヘルスセンター/産院/看護センター	30,000
レベル4	一次病院	100,000
レベル5	二次病院	1,000,000
レベル6	三次病院	全国民

出所：Dege Consult et al. (2007c) pp. 50-51.

図参考資料1-4 施設機能と所掌人口の相関



出所：Dege Consult et al. (2007c) pp. 50–51.

表参考資料1-12 保健サービスにおける各レベルの役割と責務

レベル	役割/責務
保健省上級マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> 政策形成、戦略的計画の策定、優先順位付け 予算配分、管理 規約、基準設定、ガイドラインの策定、業債評価と計画への反映、人材・予算の運用 関係者の全体調整、保健スタッフの事前研修
保健省各部署	<ul style="list-style-type: none"> 政策をサービス実施KEPHとサービス支援の戦略目標および実行計画へ反映
Province保健局	<ul style="list-style-type: none"> 保健サービス実施における実施計画の作成と実施 管理、モニタリング、評価 Districtの支援 他プログラムや関係者との調整（開発パートナー、NGOなど）、ネットワーク化および予算運用
District保健マネジメントチーム (DHMT)	<ul style="list-style-type: none"> 全Districtの保健施設（レベル1-4）におけるサービス実施 District保健計画（DHPs）の策定と実施 保健施設・診療所レベルにおけるDHPs実施管理（モニタリング・評価） DHSFを通じた調整と協力 予算管理（民間セクター、DHSF、DHMB） 現職スタッフの研修 ガイドラインに沿った品質管理

DHSF：District Health Stake Holder's Forum、DHMB：District Health Management Board

出所：Dege Consult et al. (2007c)

の必要性を判断すると同時に、計画・実施においてそれぞれ機関にある点在している資源を総動員することをねらっている。

3-4-3 農業普及

(1) 政策枠組み

農業普及については、2001年12月に国家農業普及政策（National Agricultural Extension Policy: NAEP）が策定され、その方策として全国農業家畜普及プログラム（National Agricultural and Livestock Extension Programme: NALEP）が実施されている。NAEPでは、農業普及にかかる多様な関係者の参加が推進されているものの、普及の民営化にかかる具体的な方策は言及されていない。またNAEPの進捗は非常に遅く、法制度的な枠組みも欠けているため、結果的に2004年に打ち出された農業再興戦略（Strategy for Revitalizing Agriculture: SRA）でも農業普及の見込みに懐疑的な姿勢がとられている。

そこで2005年12月に策定された国家農業セクター普及政策（National Agricultural Sector Extension Policy: NASEP）案では農業普及政策が強調されている。NASEPでは、農業普及マネジメントを次の3つに分類している。

- ①公共セクターが予算・実施面での主導となる一方、部分的に民間によるサービス実施も推進する。
- ②民営化戦略を通じて、サービスコストの一部を補う。
- ③民間セクターが主体的にサービス・デリバリー・コストを担う。

さらに、農業普及サービスを再活性化させるため、次のような戦略を挙げている。

- 民間セクターの役割を意識した多様な普及サービスを促進する。
- 地域における農業普及サービスの民営化を促進する。
- 農民団体や草の根組織を通じて、農業普及サービスの地方分権化を促進する。

2006年5月現在、NASEPの実施枠組み（NASEP Implementation Framework: NASEP-IF）が検討されている。NASEP-IF案では、組織間調整、法制度枠組み、広範なオーナーシップ、予算確保などの課題について検討している。

また、これら一連の改革の具体計画として、農業省戦略計画（Ministry of Agriculture Strategic Plan: 2006–2010）の策定が、2006年7月現在、最終ドラフトの段階に入っている。

このように、農業普及について近年さまざまな政策枠組みが出されているが、総じてそれらは地方政府の役割には着目しておらず、地方分権化も分散化（Deconcentration）、委任（Delegation）の範囲で扱われている傾向が強い。

(2) 地方サービスにおける権限・責任分担

農業セクターにおける中央—地方の各レベルにおける責任・役割を示したのが、表参考資料1—13である。

NALEPに基づき、ボトムアップの計画システムが構築されている。具体的には、現場に一番近いDivisionレベルのスタッフが実施予算案を要求し、District、Provinceのレベルで整理していく。DistrictおよびDivisionは、現場の優先度に基づき予算配分するある程度の権限を持っている。

表参考資料1—13 農業サービスにおけるステークホルダーフォーラムの構成、職務、役割

レベル	組織/メンバー	役 割
Division	Divisionステークホルダーフォーラム (Division Stakeholder's Forum: Div SF) <メンバー> <ul style="list-style-type: none"> ■ 農家と農協 ■ NGOs/Community Based Organizations (CBOs) ■ 研究機関 ■ 農業省/畜産省とその他関係省庁 ■ 民間セクター代表者、農業加工業者、納入業者 ■ その他 	<p>主な役割は、農業分野で開発事業を調整することである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 他組織とのネットワークづくり ■ ステークホルダー諮問会議の実施 ■ DivisionおよびDistrictステークホルダーフォーラムの連携 ■ Division別開発資金 (LATF、CDF) 管理 ■ 「農業畜産事業促進基金 (ALEEF)」に関連する活動管理
	Division実施チーム (Divisional Implementation Team: DivIT) <メンバー> <p>公開文書では特定されていない。ただし、通常は農業畜産省の各Divisionスタッフ</p>	<p>各Div SFの実施機関である。主な役割は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Divisionレベルの普及員関係者間の情報共有を通じて合意した活動計画を調整 ■ 関係者の要望とさまざまな政策との調整による活動 (ALEEFを含む) の指導・管理 ■ 横断的課題に関する取り組み 例：HIV/AIDs、環境、ジェンダー (調査、法的権限)、ガバナンス、民主化、薬物乱用など ■ プロジェクトサイト選定に関する関係者との協議 ■ District調整チームとの連携 ■ モニタリング・評価
District	Districtステークホルダーフォーラム (District Stakeholder's Forum: DisSF) <メンバー> <ul style="list-style-type: none"> ■ 他省庁からの主要関係者代表 ■ 開発援助機関 ■ 民間セクター ■ プロジェクト/プログラム ■ 弱者グループ ■ NGOs、CBOs、Farth Based Organizations (FBOs) など 	<p>DistrictレベルにおけるDivision Forumと同様の役割を担う。加えて、ALEEF配分と管理を行う。NALEPに関連した緊急的な2つの会合を運営する。詳細は、下記のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ DCTとすべての関係者が個々の職務を遂行する環境づくり ■ Districtレベルで協働関係を構築し、情報交換・共有を促進 ■ さまざまな政策を把握し、すべての関係者の要望に合うように、DistrictおよびDivisionレベルの農業普及員を指導 ■ DistrictおよびDivisionレベルで活動の実施状況をモニタリング、評価した上での適切なフィードバック ■ 農業分野への投資拡大のための戦略開発
	District調整チーム (District Coordinating Team: DCT) <メンバー> <p>特定されておらず (通常はDistrictの農業畜産長)</p>	<p>DisSFにおいて事務局の役割を果たす。その機能はDistrictレベルのDivITと同様であるが、現場実施責任は少なく、主に調整的役割を果たしている。</p>

レベル	組織/メンバー	役割
Province	Province ステークホルダーフォーラム (Province Stakeholder's Forum: PSF)	プロジェクトにおけるサービス提供者の幅広い確保を目的としている。 Provinceの農業長および畜産生産長は下記の活動を行う。 <ul style="list-style-type: none"> ■ 専門家や研究機関との相談のもと、ステークホルダー分析 ■ PSFの初回会議を開催 ■ 省庁、援助機関、民間セクター、プログラム関係者の代表で構成されるPCTの選出
	Province 調整チーム (Province Coordinating Team: PCT) <メンバー> <ul style="list-style-type: none"> ■ Province 農業長 ■ Province 畜産開発長 ■ PSFより選ばれたメンバー 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Provinceレベルの農業畜産の開発プロセスの調整やPSF開催を担う。同時にさまざまなDisSFとの連携やProvinceにおけるtechnical backstoppingとモニタリング・評価
中央	国家農民フォーラム (National Farmer Forum: NFF) <メンバー> 幅広い層からの参加。ただし、District・Provinceフォーラムとの連携はまだない。	農民らが要望を伝え、政策プロセスに影響を与えるための主要機関

ALEEF : Agriculture and Livestock Enterprise Enhancement Fund

出所 : Dege Cousultant et al. (2007c) pp. 78-79.

参考資料2 プロジェクト詳細資料

1. ケニア西部地域保健医療サービス向上プロジェクト

プロジェクトサイト	ケニア国ニャンザProvince、リフトバレーProvince
プロジェクト名 (英名)	Project for the Improvement of Health Service with a focus on Safe Motherhood in the Kisii and Kericho Districts
プロジェクト名 (和名)	ケニア西部地域保健医療サービス向上プロジェクト
協力期間	2005/3/31－2008/3/31
プロジェクト概要	ケニア西部地域は、感染症が多く、社会資本は少なく、保健医療施設は老朽化し、妊産婦ケアも劣悪である。ケニア政府は「国家保健医療政策 1999～2004 (The National Health Sector Strategic Plan 1999～2004)」を策定し、地域保健医療サービスの向上を目指している。妊産婦死亡が高い背景には、基本的な産科ケアやリファラル体制の不備、病院における包括的産科ケアがタイムリーかつ適切に提供されないことがある。50%以上の出産が自宅で行われていることから、コミュニティと第一次保健医療施設との密な連携を進め、施設分娩率および熟練助産率を向上させる必要性が高まっている。
上位目標	プロジェクト対象地域において、住民、特に妊産婦の健康が改善される。
プロジェクト目標	プロジェクト対象地域において、Health Centre (HC) およびコミュニティを中心とした妊産婦ケアが改善される。
成果	<p>成果1：HCレベルで妊産婦ケアサービスが向上する。</p> <p>成果2：コミュニティレベルで妊産婦ケアへの適切な対応が行われる。</p> <p>成果3：リファラル・システム (HC－District病院間) が整備され、機能する。</p> <p>成果4：HCにおいて保健医療情報システム (HIS) が整備され、診療、運営管理の向上のために有効に利用される。</p> <p>成果5：HCでの医薬品類管理能力が向上する。</p> <p>成果6：DHMT (District 保健局) によるHCへの支援・監督システムが強化される。</p>
活動	<p>活動：(1) 妊産婦ケアサービスが改善される。</p> <p>成果1：HCレベルで妊産婦ケアサービスが向上する。</p> <p>1－1. 妊産婦ケア研修システムを確立、機能させる。</p> <p>1－2. 施設整備改修、機材配備、運用体制の確立、施設機材計画策定、施設改修、資機材調達、マニュアルに基づくメンテナンスを実施する。</p> <p>成果2：コミュニティレベルで妊産婦ケアへの適切な対応が行われる。</p> <p>2－1. 活動候補地域において家庭インタビューを含めたコミュニティ調査を行う。</p> <p>2－2. HCスタッフおよびCommunity Resource Person (CORP)、HC管理コミッティメンバーに対して、HCへのリファラルや地域住民の保健学習支援のための研修を実施する。</p> <p>2－3. CORPによる地域住民への保健学習の実施、コミュニティによるリファラルのための搬送手段、資金確保を支援する。</p> <p>2－4. コミュニティ活動をHCスタッフによるCORPへのスーパービジョンを通してモニターする。</p> <p>2－5. モデル地域での経験を文書化する。</p> <p>2－6. モデル地域での経験を、住民自身やCORP同士の現地交流に基づく相互学習、DHMTのサポートにより、他の地域へ展開していくことを支援する。</p>

<p>活動</p>	<p>活動：(2) HCにおいて診療（特に妊産婦ケア）を支援する運営管理機能が強化される。</p> <p>成果3：リファラル・システム（HC-District病院間）が整備され、機能する。</p> <p>3-1. District病院とHCにおけるリファラルに関するインフラを整備する。District病院とHCへのコミュニケーション機材の設置、District病院の搬送車両の確保、コミュニケーション、搬送の運営、維持管理のための研修の実施。</p> <p>3-2. リファラル・ガイドラインを作成し、その研修を行う。</p> <p>3-3. リファラル・ケース検討会を実施し、リファラルの質をモニターする。</p> <p>成果4：HCにおいて保健医療情報システム（HIS）が整備され、診療、運営管理の向上のために有効に利用される。</p> <p>4-1. HCの保健情報の記録管理/報告の現状、課題を明確にする。</p> <p>4-2. 情報の記録管理/報告の簡略性、信頼性、利用度を高める研修を行う。</p> <p>4-3. DistrictレベルのHC保健情報の整理、HCへのフィードバックを促進する。</p> <p>4-4. HISのモニタリング・評価への利用を支援する。</p> <p>成果5：HCでの医薬品類管理能力が向上する。</p> <p>5-1. HCにおける医薬品類の供給、在庫、処方書の調査を実施する。</p> <p>5-2. HCにおける在庫管理台帳、処方台帳を整備し、適切な利用を支援する。</p> <p>5-3. District倉庫からHCへの医薬品類配送システムの確立を進める。</p> <p>5-4. HCにおける治療ガイドラインの利用に基づく適正処方の技術指導を行う。</p> <p>成果6：DHMTによるHCへの支援・監督システムが強化される。</p> <p>6-1. DHMTによるHCへの支援・監督の現状、課題を明確にする。</p> <p>6-2. DHMTによるHC支援・監督強化のための計画を策定する。</p> <p>6-3. HC支援・監督強化のための研修やロジスティクス整備を支援する。</p> <p>6-4. DHMTのHC支援・監督に対するモニタリング、フィードバックを支援する。</p>
<p>投入</p>	<p>日本側投入：専門家派遣、研修員受入（本邦または周辺国）、機材、現地活動費 相手国側投入：カウンターパート、オフィス用施設、基本インフラ、維持管理費、 免税措置その他</p>
<p>その他</p>	<p>CORPは伝統的産婆、Community Health Worker（CHW）、Village Health Committee Memberなどを含む地域人材である。</p>

2. タンザニア国モロゴロ州保健行政強化プロジェクト

プロジェクトサイト	タンザニア国モロゴロRegion
プロジェクト名 (英名)	Tanzania Morogoro Health Project
プロジェクト名 (和名)	タンザニア国モロゴロ州保健行政強化プロジェクト
協力期間	2001/4/1-2006/3/31
プロジェクト概要	<p>「保健セクター改革 (Health Sector Reform: HSR)」および「地方自治改革 (Local Government Reform: LGR)」を並行して進めるタンザニア共和国においては、District への保健行政上の権限委譲が進展しており、各 District は、Council 保健行政チーム (Council Health Management Team: CHMT) を中心に、保健分野における計画策定や、サービス提供の実施管理を主体的に行うことが期待されている。また、Region においては、RHMT を中心に、効果的な指導・支援を提供することが求められている。さらに、District および Region レベルにおける保健分野の活動を円滑に推進するため、バスケット・ファンドを通じて外国ドナーの資金が各 Council および Region に流れる仕組みが形成されている。しかしながら、権限の委譲に対応すべき Council および Region レベルの能力開発 (人材の育成、資金および資源の確保、制度の整備など) には遅れが見られており、早急な強化が求められていた。本プロジェクトは、それらを背景とするタンザニア共和国政府からの要請に基づき、モロゴロ Region RHMT および Region 内各 CHMT のマネジメント能力の向上を目的として、2001年4月から5年間の計画で開始されたものである。</p>
上位目標	モロゴロRegionにおける保健医療サービスの質が向上する。
プロジェクト目標	HSR と LGR に一致して、モロゴロ RHMT、CHMT の運営管理能力が向上する。
成果	<p>成果1：保健情報 (保健医療データ) 管理システムが向上する。 成果2：RHMT/CHMTs間および他Regionとの保健サービスに関する経験および情報が適切に共有される。 成果3：RHMT/CHMTsによる計画・実施・モニタリング・評価が向上する。</p>
活動	<p>成果1：保健情報 (保健医療データ) 管理システムが向上する。 1-1. コンピューター機器を整備する。 1-2. RHMT および CHMTs に対してコンピューターの基礎技能に関する訓練を行う。 1-3. RHMT および CHMTs に対して保健医療データ管理 (収集、保管、処理、利用) に関する訓練を行う。 1-4. RHMT および CHMTs に対して保健医療従事者へのOJT技能訓練を行う。 1-5. 保健医療データのフィードバックシステムを構築する。 1-6. Region内の通信システムを構築する。 1-7. 通信機器を整備する。 1-8. 他の通信機器と接続 (リンク) する。 1-9. RHMT および CHMTs に対して通信技術の訓練を行う。</p> <p>成果2：RHMT/CHMTs間および他Regionとの保健サービスに関する経験および情報が適切に共有される。 2-1. 情報共有のためのメカニズムを構築する。 2-2. RHMT/CHMTs に対し情報伝達技能の訓練を行う。 2-3. 保健行政サービスに関するニュースレターを発行する。 2-4. RHMT/CHMTs間の相互視察、相互研修を実施する。 2-5. RHMT/CHMTsの定例会合を開催する。 2-6. 情報リソースセンターの資材、機材を整備する。</p>

活動	<p>2-7. RHMT/CHMTsに対し、情報リソースセンターの運営管理技能に関する訓練を実施する。</p> <p>2-8. 情報リソースセンターの利用を促進する。</p> <p>2-9. 業務予定管理のメカニズムを確立する。</p> <p>2-10. 業務引継ぎのメカニズムを構築する。</p> <p>2-11. Region内共通の年間保健事業予定表を開発、共有する。</p> <p>成果3：RHMT/CHMTsによる計画・実施・モニタリング・評価が向上する。</p> <p>3-1. RHMT/CHMTsに対して計画、モニタリング、評価手法のトレーニングを行う。</p> <p>3-2. RHMT/CHMTsに対しオペレーショナルリサーチ手法のトレーニングを行う。</p> <p>3-3. 年間計画にあたってモニタリング評価のツールを改善する。</p> <p>3-4. RHMTおよびCHMTsが共同で年間計画のモニタリング評価を行う。</p> <p>3-5. RHMTおよびCHMTsが年間計画セッションに参加する。</p> <p>3-6. 診療施設での出口質問表調査を行う。</p>
投入	<p>日本側投入：専門家派遣、研修員受入、機材供与、現地業務費</p> <p>相手国側投入：カウンターパート、施設、運営経費、機材など免税措置、自己予算</p>
その他	

3. タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センター

プロジェクトサイト	タンザニア国 モロゴロ、ムビンガ、ウルグル Region
プロジェクト名 (英名)	Sokoine University of Agriculture Centre for Sustainable Rural Development: SCSRD
プロジェクト名 (和名)	タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センター
協力期間	1999/5－2004/4
プロジェクト概要	タンザニア連合共和国においては、現在、1998年に策定された「タンザニア2025年開発展望」の中で貧困の軽減率を年8～10%とする目標を掲げ、これを実現するために必要な人的資源開発が急務とされている。これに対処するため、今般タンザニア政府は、タンザニア人が主体性を持って自国の開発に取り組み、その成果を地域住民や近隣諸国と共有・活用するための拠点としての地域開発センターをソコイネ農業大学に設置し、モデル地区における実証・事例研究をとおして在来技術を再評価しながら、独自の地域開発手法を確立するためのプロジェクト方式技術協力をわが国に要請してきた。
上位目標	<ul style="list-style-type: none"> ・持続可能な地域開発手法（SUAメソッド）がセンターや他組織により他地域にも適応される。 ・モデル地域の生活水準が向上する。
プロジェクト目標	<ul style="list-style-type: none"> ・SUAメソッドが対象地域において構築される。 ・地域開発センターのキャパシティビルディングが推進される。
成果	<p>成果1：センターが確立し、適切に運営される。</p> <p>成果2：タンザニア内外の類似農村開発の経験を調査し、データベースを構築する。</p> <p>成果3：2ヵ所のモデル地区の本質的な実態が理解される。</p> <p>成果4：コミュニティが他の関係者と協力しながら、鍵となる問題群とポテンシャルを把握し、順位付けを行う。</p> <p>成果5：コミュニティの開発計画が形成される。</p> <p>成果6：コミュニティ開発計画の実施をセンターが促進・支援する。</p> <p>成果7：センターの情報と実績・成果をソコイネ農業大学の内外に発信する。</p> <p>成果8：モニタリングと評価が実施される。</p>
活動	<p>成果1：センターが確立し、適切に運営される。</p> <p>1-1. センター組織を確立する。</p> <p>1-2. 予算を獲得する。</p> <p>1-3. スタッフを確保する。</p> <p>1-4. センターの機材などを購入する。</p> <p>1-5. モデル地域に研究支所を設置する。</p> <p>1-6. センターのスタッフのトレーニングを実施する。</p> <p>成果2：タンザニア内外の類似農村開発の経験を調査し、データベースを構築する。</p> <p>2-1. 関連したモデルや経験に関する文献レビューを実施する。</p> <p>2-2. 農村開発に対する主要な関係者によるパネル討議、ワークショップ、セミナーなどを開催する。</p> <p>2-3. 在来成果（組織・制度、技術、知識）についてのケーススタディを実施する</p> <p>2-4. データベースを構築する。</p> <p>成果3：2ヵ所のモデル地区の本質的な実態が理解される。</p> <p>3-1. モデル地区の住民から基本的な知識や在来知識に関するデータを収集する。</p> <p>3-2. モデル地区で収集したデータを解析する。</p> <p>3-3. モデル地区の過去の経験をレビューする。</p> <p>3-4. 診断調査を実施する。</p> <p>3-5. 主要課題に対する詳細調査を実施する。</p>

<p>活動</p>	<p><u>成果4：コミュニティが他の関係者と協力しながら、鍵となる問題群とポテンシャルを把握し、順位付けを行う。</u></p> <p>4-1. 開発活動を調整する組織が設立される。 4-2. 他の関係者との協力フレームワークが確立する。 4-3. Participatory Rural Appraisal (PRA) を実施する。 4-4. コミュニティの主要なニーズと問題を明確にする。 4-5. 明確にされた問題点に対する原因と結果の関連を分析する。</p> <p><u>成果5：コミュニティの開発計画が形成される。</u></p> <p>5-1. 計画策定のためのメカニズムを構築する。 5-2. 目的、戦略および投入などの計画を含むコミュニティ開発計画を策定する。 5-3. 計画関係者の役割と責任を明確にする。</p> <p><u>成果6：コミュニティ開発計画の実施をセンターが促進・支援する。</u></p> <p>6-1. 計画実施のための各種資源を結集する。 6-2. 計画実施のための組織を結成する。</p> <p><u>成果7：センターの情報と実績・成果をソコイネ農業大学の内外に発信する。</u></p> <p>7-1. 収集した情報を集約し、ソコイネ農業大学内外の各種関係者に伝える。 7-2. 経験を共有するためのオープンセミナー、ワークショップおよび会議を開催する。 7-3. センターでの作業にソコイネ農業大学のスタッフや学生を招聘する。 7-4. トレーニングコースを開催する。</p> <p><u>成果8：モニタリングと評価が実施される。</u></p> <p>8-1. モニタリング・評価チームを結成する。 8-2. モニタリング・評価フレームワークを策定する。 8-3. フレームワークに沿ってパイロットプロジェクトのモニタリングと評価を実施する。 8-4. SUAメソッド自体の完成度に対する評価を実施する。</p>
<p>投入</p>	<p>日本側投入：専門家、研修員受入、機材供与 相手国側投入：要員、施設など整備</p>
<p>その他</p>	

4. タンザニア国地方行政能力強化支援サブ・プログラム

プロジェクトサイト	タンザニア国
プロジェクト名 (英名)	Local Government Capacity Development Support Programme
プロジェクト名 (和名)	地方行政能力強化支援サブ・プログラム
協力期間	2000— (2007年現在継続中)
プログラム概要	<p>タンザニア国は1986年まで社会主義の中央集権体制にあり、その後市場経済化と併せて地方分権化に取り組んできた。しかし、長年の植民地化と社会主義体制において地方に行政能力が育成されていないという問題に直面してきた。このような状況の中で、1996年より、西欧ドナーの支援を受けて、本格的な地方分権化への取り組みを開始した。その実施計画として策定されたのがLGRPであり、LGRPは中央政府から地方自治体への行財政に係る大幅な権限委譲のための地方行政能力向上および制度構築を大きな柱としている。</p> <p>これら改革に係る資金は基本的にコモンバスケットファンドによって充当されているが、バスケットドナーは、制度・政策レベルの支援に注力しており、権限を委譲される地方行政の能力強化には支援が行き届いていない。日本は現時点までコモンバスケットに参入してはいないが、このような背景のもと、地方自治省への専門家派遣により政策レベルへの関与/貢献を開始し、他方、研修スキームにより地方行政官の能力強化に協力してきた。</p> <p>さらに、2005年からは、地方開発計画の策定に関する能力向上に焦点をあて、地方自治体が住民のニーズに添って地方開発計画を策定するための支援が開始された。これら地方行政能力向上支援を経て、2007年度からは、地方自治省が行う地方自治体の能力向上戦略策定と研修所設立への支援が開始され、LGRPとの相乗効果も意識されるようになってきている。さらに、地方行政能力強化支援サブ・プログラムは、「行財政管理能力強化支援」プログラムのコンポーネントとして、JICAが同国の財務省や統計局に行ってきた支援との相乗効果も目指されている。</p>
サブ・プログラムの目的	地方自治体が中央政府から委譲された責務を継続的かつ十分に果たしていくためのキャパシティディベロップメントを目的として、タンザニアの地方行政改革への支援を行う。
サブ・プログラムにおける個別案件の位置付け	<p>本プログラムは、主に以下のプロジェクト、研修、開発調査などの組み合わせによって、タンザニア地方行政改革および地方行政能力向上支援を行っている。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) タンザニアの地方分権化プログラムの国レベルでの推進責任組織となる地方自治庁に対して助言指導するとともに、スタッフの地方自治体支援能力の向上を支援する。 (→個別案件専門家「地方行政アドバイザー」) (2) 地方自治庁が主管する地方自治研修所への協力を通じて、現在無秩序に行われている地方公務員研修に関し、研修計画策定やカリキュラム開発に係る支援を行う。 (→技術協力プロジェクト「ホンボロ地方自治研修所能力強化計画」) (3) Districtより下のレベルの行政指導者の能力強化のための研修実施に関する支援を行う。 (→在外技術研修「グラスルーツ指導者研修Phase2」) (4) 中央政府および地方自治体リーダーなどの意識改革および能力強化を図る。 (→国別研修「地方自治改革支援」および帰国後のフォローアップ) (5) 政府が策定した参加型計画策定手法であるOpportunity and Obstacles to Development (O&OD) が、ボトムアップによるコミュニティの能力強化のための効果的手法として機能するための改革提言を実施する。 (→開発調査「地方自治計画策定手法の改善」)

サブ・プログラムにおける個別案件の位置づけ	(6) 企画調査員の派遣によって、1) プログラム全体の舵取り、2) 他セクターにおける分権化に係る案件との緊密な連携の確保、3) コモンバスケットドナーなどとの緊密な調整を行う。 (7) 地方自治体への直接的な支援として、村落開発および行政サービス分野での青年海外協力隊隊員を派遣する。
投入	
その他	

5. ザンビア国地方分権化のための能力強化プログラム

プロジェクトサイト	ザンビア国
プロジェクト名 (英名)	Capacity Development Programme for Provision of Decentralized Services
プロジェクト名 (和名)	地方分権化のための能力強化プログラム
協力期間	2006/8 - 2009/3
プロジェクト概要	ザンビア国政府は住民のニーズに合致した行政サービスの向上を目指すため、地方分権化政策を2004年に発表し、2006年から2010年にかけて地方分権化が進められることとなった。現在、策定中の第五次国家開発計画では、District 開発計画を策定し、これを国家計画に反映するボトムアップアプローチをとっており、財政の分権化も2006年より開始する予定である。しかし、District の行政能力不足が指摘されており、制度の見直しと能力強化が必須である。これらの課題に対し、地方分権化の実施を担う地方行政省、公共財政管理を担当する財務国家計画省、公共サービス管理を担当する内閣府より、District の人事管理・計画/予算/モニタリング評価・会計監査能力の向上に向けての支援要請があった。政府・他ドナーとの協議を踏まえ、本案件では、世銀、ドイツ GTZ、オランダ SNV と連携、協力し実施する。
上位目標	District 政府の計画・予算・実施の質と住民への accountability が向上する。
プロジェクト目標	District 政府が開発計画の政策マネジメントサイクル（計画立案・実施、調整、モニタリング評価、政策へのフィードバック）を確立するための人的・制度的能力が強化される。
成果	<p>成果1：各 District 政府がニーズに応じた人事管理制度を構築する。</p> <p>成果2：District 政府の、開発計画の計画/予算策定/モニタリング評価の能力が強化される。</p> <p>成果3：District 政府の財務監視能力が向上する。</p> <p>成果4：District 政府を指導する地方自治住宅省・Province 行政の、モニタリング体制と計画（予算手当も含む）が策定され、必要な指導・監督・モニタリング能力が強化される。</p>
活動	<p>成果1：各 District 政府がニーズに応じた人事管理制度を構築する。</p> <p>1-1. 権限委譲と財政分権化に備え各 District の余剰人員整理計画を見直す。</p> <p>1-2. Public Service Management (PSM) による権限委譲後の District の組織構造・最適人員数のモデル構築と適用のためのワークショップを支援する。</p> <p>1-3. 上記の1-1および1-2に基づき、各 District がニーズに合致した組織構造・最適人員数を策定するよう支援する。</p> <p>1-4. PSM による District の職務分掌のモデル事業と普及を支援する。</p> <p>1-5. District の業績管理制度のモデルを策定する。</p> <p>1-6. 上記の1-4および1-5をもとに、District 政府が管理職の職務分掌と業績管理制度を策定するための指導を行う。</p> <p>1-7. District 議員・職員に、人事管理制度を周知し、責任の明確化を含めたチームビルディングのための訓練を行う。</p> <p>成果2：District 政府の、開発計画の計画/予算策定/モニタリング評価の能力を強化する。</p> <p>2-1. District 開発計画・予算策定マニュアルの地方分権化実施計画に沿った見直し、改訂。</p> <p>2-2. District 行政官への年間計画・予算（中期支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework: MTEF)/活動基準予算 (Activity Based Budget: ABB) の導入)・モニタリング/評価の訓練後のフォローアップ指導。</p> <p>2-3. District 議員（計画・財務委員会）に対する政策マネジメント・サイクルの訓練。</p> <p>2-4. 計画担当官（関係省・Province・District）への土地利用計画策定の研修・指導。</p>

活動	<p>成果 3 : District政府の財務監視能力が向上する。 3-1. Districtの内部会計監査ガイドラインを改定する。 3-2. District 担当官を対象とした内部会計監査の訓練。 3-3. District 議員（計画・財務委員会）を対象とした財務監視の訓練。</p> <p>成果 4 : District政府を指導する地方自治住宅省・Province行政の、モニタリング体制と計画（予算手当も含む）が策定され、必要な指導・監督・モニタリング能力が強化される。 4-1. 地方自治住宅省・Province行政によるDistrict政府のモニタリング体制・計画の策定。 4-2. Training of Trainers（TOT）を含む上記の成果1・2・3の活動の中で、地方自治省・Province行政・研修機関に対し、Districtを指導できるように訓練する。</p>
投入	<p>日本側投入：専門家、本邦研修、ローカルコンサルタント雇用、在外研修・フォローアップ実施費用、機材供与その他 相手国側投入：カウンターパート、施設、経常経費</p>
その他	

6. ケニア国ニヤンド及びホマベイ県における地方開発プログラム調査

調査サイト	ケニア国ニヤンドDistrict 及びホマベイDistrict
調査名（英名）	The Regional Development Programme in Nyando District and Homa-Bay District
調査名（和名）	ニヤンド及びホマベイ県における地方開発プログラム調査
協力期間	2005/6－2007/5
調査概要	ケニア共和国では、1990年代以降の政治・経済の停滞や天候不順などにより、国民の約半数が貧困層である。貧困層の多くは農村部に居住する小農牧畜民や農村地域から職を求めて都市部に住む住民である。しかし、農村地域においても、地方都市部においてもインフラの未整備、農村地域では主要商品作物の価格低下、自給作物の生産低下、地方の都市部地域では少ない雇用機会、マーケット未整備などによる小規模ビジネスの低迷、教育・医療などの社会サービスへのアクセス難などの複合的課題により、生計向上、生活改善を図ることが極めて厳しい。このような状況に対し、ケニア政府は「農村開発戦略（Kenyan Rural Development Strategy: KRDS）2001～2016年度」を策定し、主に農村開発に取り組んでいるが、わが国協力においても貧困削減に資するプロジェクトのさらに効果的な手法についての検討を重ねることが重要と判断された。このような背景から、ニヤンドDistrict、ホマベイDistrictを対象として、JICAは2003年4－5月にかけて、プロジェクト形成調査を実施し、貧困削減のための地域開発計画マスタープラン策定の必要性と妥当性が確認された。
上位目標	開発計画の策定により、ケニア政府関係機関に地域開発および手法モデルを提示し、今後の制度更新・実施体制整備に反映されることが期待される。
調査目的	ニヤンドDistrictおよびホマベイDistrictを対象として、Districtレベルの開発計画を策定する。
成果	以下を含む「ニヤンド及びホマベイDistrict地方開発計画」の作成 成果1：District開発計画（District開発方針、地区別開発計画、アクションプラン） 成果2：District開発計画公開のためのワークショップ開催 成果3：District開発計画実施および他地域への応用のための提案・提言
活動	調査項目1：District開発計画（案）の策定 1－1. 情報収集・現状分析 1－2. District開発方針（案）の策定 1－3. 参加型計画手法によるDivision別の地区別開発計画（案）の策定 調査項目2：パイロットプロジェクトの実施・分析 2－1. 地域社会における計画実施の推進体制の検討 2－2. パイロットプロジェクトの準備 2－3. パイロットプロジェクトの実施・運営 調査項目3：パイロットプロジェクトのDistrict開発計画への反映 3－1. District開発計画の策定 3－2. 調査結果および提言
投入	日本側投入：コンサルタント 相手国側投入：カウンターパート
その他	

7. ガーナ社会開発総合プログラム

プロジェクトサイト	ガーナ国アッパーイーストRegion、アッパーウエストRegion、ノーザンRegion (北部 3 Region)
プロジェクト名 (英名)	Integrated Human Development Programme (IHDP)
プロジェクト名 (和名)	ガーナ社会開発総合プログラム
協力期間	1998－2005年
プログラム概要	<p>ガーナ社会開発総合 (IHDP) プログラムは、経済協力開発機構 (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 開発援助グループ (Development Assistance Committee: DAC) 新開発戦略および第二回アフリカ開発会議 (Tokyo International Conference on African Development II: TICAD II) における分野横断的な貧困削減課題への総合的アプローチの必要性から形成されたものである。プログラムは、ガーナ北部 3 Region における住民の生活向上を目的としており、1999 年 6 月、プログラム総合調整を目的とした専門家派遣によって実質的に開始された。その後 2002 年より、北部 3 Region での本格的な活動として、アッパーイースト Region を中心に、①開発行政支援、②住民参加型開発促進の 2 つのプロジェクトが展開された。</p> <p>なお、このプログラムの主管官庁は、2002 年 6 月まで国家開発計画委員会であったが、活動を現場へ移行したことに伴い地方自治農村開発省へ変更された。</p>
プログラムにおける主な成果	<p>プログラム全体として、当初計画された成果は以下のとおり。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Region・District地域開発行政/システムの確立 (2) 農業生産の向上、農業市場アクセス改善 (3) 非農業生産活動/市場の向上/拡大 (4) 初等教育の改善 (5) プライマリーヘルス (特に女性・児童) の改善
プログラムにおける主な活動	<ol style="list-style-type: none"> (1) プログラム総合調整 (政策、国家政策との整合性) (2) 地域開発計画行政の強化 (年次/中期開発計画策定実施) (3) 小規模灌漑施設コミュニティ管理組織の強化 (4) 農産物貯蔵/販売改善 (適正貯蔵施設の普及、アクセス向上) (5) 非農業生産活動の振興 (6) 社会サービスの改善 (小学校および保健センター改修、プライマリーヘルス、リプロダクティブヘルス普及など)
プログラムにおける主な投入	<p>日本側投入 : 専門家 (プログラム総合調整、地域開発、農村開発、参加型農村開発)</p> <p>相手国側投入 : カウンターパート、施設、経常経費</p>
その他	

参考文献

和文

- アイ・シー・ネット株式会社（2006）『アフリカにおける地方分権化支援のあり方にかかる地方分権化動向基礎調査』報告書（内部資料）
- 秋月謙吾（2001）『行政・地方自治』東京大学出版会
- 天川晃（1986）「変革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- 石川一三夫（1995）『日本的自治の探求—名望家自治論の系譜』名古屋大学出版会
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- （2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- 大濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践—新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造—』ふくろう出版
- 国際協力機構（2004a）『ケニア共和国ニヤンド及びホマベイ県における地方開発プログラム事前調査』報告書
- （2004b）『特定テーマ評価「貧困削減／地域社会開発」』国際協力機構企画・調整部
- （2006）『貧困削減と人間の安全保障』国際協力総合研修所
- 国際協力事業団（2001）『地方行政と地方分権』国際協力総合研修所
- （2003）『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会
- 斎藤文彦（2002）「地方分権化政策の再構築—ウガンダからの教訓」斎藤文彦編『参加型開発』日本評論社
- 笹岡雄一（2005）「東アフリカにおける地方分権化について」Discussion Paper on Development Assistance No. 7 財団法人国際開発高等教育機構（FASID）
- 笹岡雄一、西村幹子（2007）「低所得国における教育の地方分権化—初等教育普遍化（UPE）政策との矛盾—」国際開発研究、第16巻2号、pp. 21—33
- 澤村信英（近刊）「EFA政策の推進と教育の質—ケニアの学校現場から—」小川啓一、北村友人、西村幹子編『国際教育開発の再検討—開発途上国の基礎教育普及に向けて—』東神堂
- 関谷雄一（2007）『地域社会組織（CBO）基盤の多様性と課題：アジア&アフリカの比較分析』青山学院女子短期大学総合文化研究所、年報第14号
- 曾我謙悟（1998）「地方政府の政治学・行政学：「アーバン・ガバナンス」の視点からの整理と検討」『自治研究』74(6): 89—110, (7): 86—103, (8): 94—115, (9): 88—112, (10): 76—89, (11): 74—93, (12): 57—78.
- 高橋基樹（2003）「アフリカ国家論と経済開発政策」平野克己編『アフリカ経済学宣言』アジア経済研究所、pp. 229—276
- （2006）「サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障」国際協力機構『貧困削減と人間の安全保障』国際総合研修所、第6章

- 竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子 (2002a) 『イギリスの政治行政システム—サッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革』 ぎょうせい
- (2002b) 『新版 世界の自治制度』 イマジン出版
- 津田みわ (2006) 「ケニア新憲法制定問題とキバキ政権—激化する権力抗争が生み出したもの—」 佐藤章編 『アフリカの「個人支配」再考』 調査研究報告書、アジア経済研究所
- (2006) 「ケニア新憲法案の否決—国民投票の実施と「抵抗勢力」の敗北—」 『アフリカレポート』 No. 42、アジア経済研究所
- 西尾勝 (1993) 『行政学 (新版)』 有斐閣
- 福西隆弘 (2002) 「アフリカ諸国における低成長の要因」 平野克己編 『アフリカ経済論再構築に向けて』 アジア経済研究所
- 藤岡純一 (編) (1995) 『特集 海外の地方分権事情』 自治体研究社
- 松田素二 (2003) 『呪医の末裔』 講談社
- 峯陽一 (1999) 『現代アフリカと開発経済学』 日本評論社
- 村松岐夫 (1994) 『日本の行政—活動型官僚制の変貌』 中央公論社
- (1988) 『地方自治』 東京大学出版会
- (編) (2006) 『テキストブック地方自治』 東洋経済新報社
- 山下茂、谷聖美、川村毅 (1992) 『比較地方自治—諸外国の地方自治制度』 第一法規出版
- 吉田昌夫 (1997) 『東アフリカ社会経済論』 古今書院

英文

- Action Aid International Kenya (2006) *Local Government Reforms in Kenya A Study on the Local Authority Service Delivery Action Plan (LASDAP) Process in Kenya*, Nairobi, Action Aid International.
- Apter, D. (1997) *The Political Kingdom in Uganda: A Study of Bureaucratic Nationalism*, Revised Third Edition, London, Frank Cass.
- Asante, F. A. and Ayee, J. R. (2004) Decentralization and Poverty Reduction, *University of Ghana and Cornell University International Conference on Ghana at the Half Century*, Accra, Ghana, Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER).
- Asfar, O., Kahkonen, S. and Meagher, P. (2001) *Condition for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings*, IRIS Center, University of Maryland and World Bank.
- Barkan, J. D. (2005) An African 'Success' Past its Time, *Conference Uganda: An African 'Success' Past its Time*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars Africa Program.
- Brett, E. A. (1994) Rebuilding Organisation Capacity in Uganda Under the National Resistance Movement, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, No. 1, pp. 53–80.
- Buchert, L. (1994) *Education in the Development of Tanzania, 1919–1990*, London, James Currey.

- Chitere, P. O. (2005) *Provincial Administration in Kenya: Its Characteristics and Options for the Future*, Discussion Paper No. 074, Nairobi, Institute of Policy Analysis and Research.
- Constituency Development Committee (2007) [online] available from: <http://www.cdf.go.ke>, accessed January/2007
- Coulson, A.(1982) *Tanzania: A Political Economy*, Oxford, Clarendon Press.
- Crook, R. (2003) Decentralization and Poverty Reduction in Africa: The Politics of local-central relations, *Public Administration and Development*, Vol. 23. No. 2, pp. 145–166.
- Crook, R. C. (2003) Decentralization and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations, *Public Administration and Development*, Dev. 23, pp. 77–88.
- Dege Consult with NCG Denmark and Mentor Uganda and ETC East Africa Consultant (2007a) *Local Level Service Delivery, Decentralization and Governance: A Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania-Education, Health and Agriculture Sectors For JICA, Synthesis Report*, JICA.
- Dege Consult with NCG Denmark and Mentor Consultant Ltd. Uganda (2007b) *Local Level Service Delivery, Decentralization and Governance: A Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania-Education, Health and Agriculture Sectors For JICA, Uganda Case Report*, JICA.
- Dege Consult with NCG Denmark, Mentor Uganda and ETC Kenya Consultants (2007c) *Local Level Service Delivery, Decentralization and Governance: A Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania-Education, Health and Agriculture Sectors For JICA, Kenya Case Report*, JICA.
- Dege Consult with ETC East Africa and NCG Denmark (2007d) *Local Level Service Delivery, Decentralization and Governance: A Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania-Education, Health and Agriculture Sectors For JICA, Tanzania Case Report*, JICA.
- Deininger, K. and John O. (2003) Growth and Poverty Reduction in Uganda, 1999–2000: Panel Data Evidence, *Development Policy Review*, Vol. 21, No. 4, pp. 481–509.
- Deininger, K. and Paul M. (2005) Economic and Welfare Impact of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda, *Journal of African Economies*, Vol. 14, No. 1, pp. 55–91.
- Devas, N. and Grant, U. (2003) Local Government Decision-Making—Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda, *Public Administration and Development*, Vol. 23, pp. 307–316.
- Devas, N. and Ursula G. (2003) Local Government Decision-Making—Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda, *Public Administration and Development*, Vol. 23, pp. 307–316.
- DfID (2002) *Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Accountability Examples of Good (and Bad) Practice in Kenya*, London, DfID.
- Goetz, A. M. and Rob J. (2005) *Reinventing Accountability: Making democracy work for Human Development*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Helling, L., Serrano, R. and Warren, D. (2005) *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework*, SP Discussion Paper No. 0535, Social Protection, Washington D.C., World Bank.
- (2005) *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework*, *Social Protection Discussion Paper*, Washington D. C., World Bank.
- Hickey, S. (2005) The Politics of Staying Poor: Exploring the Political Space for Poverty Reduction in Uganda, *World Development*, Vol. 33, No. 6, pp. 995–1009.
- Hyden, G. (1970) Introduction and Basic Civil Service Characteristics, In: Hyden, G., Jackson, R., and Okumu, J., (eds.) *Development Administration: The Kenyan Experience*, Nairobi, Oxford University press.
- (2006) *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Institute of Economic Affairs (2005) *The Point Bulletin Issue*, No. 59, Nairobi.
- Jesper, S. (2006) Local Government Organization and Finance: Uganda, In: Shah, A. (ed.) *Local Governance in Developing Countries*, Washington D.C., World Bank.
- Johannes, J., Corsi, E. and Stockmayer, A. (2004) Decentralization and Poverty Reduction, *Policy Insights*, No. 5, OECD Development Centre.
- Johannes, J., Corsi, E., Kauffmann, C., McDonnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N., and Wegner, L. (2005) What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-poor? , *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 4.
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe* , London, Sage.
- Kappel, R., Lay, J. and Steiner, S. (2005) Uganda: No More Pro-poor Growth? , *Development Policy Review* Vol. 23, No. 1, pp. 27–53.
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA) (2006) *Decentralized Funds*, draft paper, Naitobi, KIPPRA.
- Khadiagala, G. M. and Mitullah, W. V. (2004) Chapter 7 Kenya's Decentralization through the Devolution of Power: Advances and Limits, In: Oxhorn, P., Tulchin, J. S. and Selee, A.D. (ed.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Kremer, M., Moulin, S., and Namunyu, R. (2002) *Unbalanced Decentralization*, Mineo, Harvard University.
- Langseth, P. J. Katorobo, E. Brett, and J. Munene (eds.) (1995) *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala, Fountain Publishers.
- Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. (1998) *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C., World Bank.
- Litvack, Jennie and Seddon, Jessica (eds.) (1999) *Decentralization Briefing Notes*, WBI Working

- Papers in collaboration with PREM Network, Washington D.C., World Bank.
- Logan, C. J., Muwanga, N., Sentamu, R. and Bratton, M. (2003) *Insiders and Outsiders: Varying Perceptions of democracy and Governance in Uganda*, Afrobarometer Paper No. 27.
- Mamdani, M. (1996) *Citizen and Subject—Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Kampala, Fountain Publisher and Princeton University Press.
- Mawhood, P. (ed.) (1993) *Local Government in the Third World: Experiences of Decentralization in Tropical Africa*, Africa Institute of South Africa.
- Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries (MoAAIF), Ministry of Finance Planning and Economic Development (MoFPED) (2000) *Plan for Modernization of Agriculture: Eradicating Poverty in Uganda Governing Strategy and Operational Framework*, Entebbe and Kampala, MoAAIF and MoFPED.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MoFPED) (2005) *Uganda Poverty Status Report 2005*, Kampala, MoFPED.
- Ministry of Local Government (2004) *Joint Annual Review of Decentralization Status Report: Overview of the Status of Decentralization 1993–2004*, Republic of Uganda.
- Muramatsu, M., Farrukh I. and Kume, I. (eds.) (2001) *Local Government Development in Post-war Japan*, New York, Oxford University Press.
- Nafula, N. Kimula, P. K., Kiringai, J., Owino, R., Manda, D. K. and Karingi, S. (2004) *Budget Mechanisms and Public Expenditure Tracking in Kenya*, Discussion Paper No. 37, KIPPRA.
- NCG (2004) *A Comparative Study Analysis of Experiences from Decentralization in Kenya, Tanzania, and Uganda*, Washington D.C., World Bank.
- Ndegwa, S., N. (2002) *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*, Washington, D.C., World Bank.
- ODI (2005) *The Republic of Uganda, Local Government Public Financial Management Assessment Draft Report*, MoLG, Republic of Uganda.
- Oxford Policy Management (2005) *Evaluation Report: Plan for the Modernization of Agriculture*, Consultant report, Republic of Uganda.
- Oyugi, W. (1995) Service Provision in Rural Kenya: Who Benefits? In: Semboja, J. & Therkildsen, O. (eds.) *Service Provision under Stress in East Africa*. E.A.E.P. Mkuki na Nyota, Fountain Publishers, Heinemann, James Currey.
- Parker, N. A. (1995) *Decentralization—The Way Forward for Rural Development?*, Policy Research Working Paper 1475, Washington D.C., World Bank.
- Republic of Kenya (2003) *Economic Survey 2003*, Nairobi, Government Printer.
- (2006) *Local Authorities Transfer Funds (LATF), Annual Report, FY2004/05*, Nairobi, Republic of Kenya.
- (1999–2004) *Education Statistical Booklet*, Nairobi, Government Printer.
- Republic of Uganda (1987) *Commission of the Inquiry into the Local Government System*,

- Kampala, Republic of Uganda.
- (2006) *Decentralization Policy Strategy Framework*, Government of Uganda.
- Ribot, J. C. (2002) *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights Paper Number 8.
- Ritva, R. and Svensson, J. (2005) Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, Nos. 2–3, pp. 1–9.
- Robinson, M. (2006) *Political Economy of Governance Reforms in Uganda*, IDS Discussion Paper 386, Brighton, Institute of Development Studies.
- Saito, F. (2003) *Decentralization and Development Partnerships: Lessons from Uganda*, Tokyo, Springer-Verlag.
- (2007) Possibility of Creating a Deliberative Solution in Uganda, In: Saito, F. (ed.) (forthcoming) *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*, Berlin, Springer-Verlag.
- Sasaoka, Y, Nishimura, M. (2007) Contradiction of Decentralization and the Universal Primary Education Policy: The case of East African countries, *Journal of International Development Studies* 16 (2) pp. 21 – 33
- Schall, N. (1998) *District Focus for Rural Development Blue Book, Proposed Revisions*, Nairobi, GTZ.
- Shah, A. (2006) *Local Governance in Developing Countries*, Washington D.C., World Bank.
- Sharma, P. N. and Ohama, Yutaka (2007) *Participatory Local Social Development—An emerging Discipline*, Bharat Book Centre.
- Smoke, P. (2003) *Decentralization in Africa: Goals Dimensions, Myths, and Challenges*, Public Administration and Development, Dev. 23, pp. 7–16.
- Steffensen, J. (2006) Local Government Organization and Finance: Uganda, in Shah (ed.) *Local Governance in Developing Countries*, Washington D.C., World Bank.
- Tangi, R. and Wwenda, A. M. (2006) Politics, Donors, and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 44 No. 1, pp. 101–124.
- Therkildsen, O. and Tidemand, P. (2006) *Staff Management and Organizational Performance in Tanzania and Uganda: Public Servant Perspective*, Consultant report, Republic of Uganda.
- Tidemand, P. (2002) *Area-based Support to Local Government Reform in Tanzania: An Overview of Five Major Programmes*, New York, UNCDF.
- (2004) *Tanzania Country Case Study of Local Development*, Washington, D.C., World Bank, United Nations Development Programme (UNDP) and United Nations Economic Commission for Africa (ECA).
- Tostensen, A. and Scott, J. G. (1987) *Kenya: Country Study and Norwegian Aid review*, Nairobi, The CHR Michelsen Institute.

- Uganda Bureau of Statistics (UBOS) (2005) *National Service Delivery Survey 2004*, Entebbe, UBOS.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005) *Uganda Human Development Report*, Kampala, UNDP.
- United Republic of Tanzania (2001) *Education Sector Development Programme 2001: Primary Education Development Plan (2002–2006)*, Basic Education Development Committee.
- (PO RALG) (2002) *Grassroots Leaders Training: A From Paper for Governance, Education*, by I. G. Shiji.
- (PO RALG) (2004) *Local Government Reform Programme: Joint Government — Donor Review — October 2004*.
- (PO RALG) (2006a) *Country Reports for the Financial Year 2005 Cours on Local Governmnet Reform Programme in Tanzania*.
- (2006b) *Agricultural Sector Development Programme (ASDP)*, Government Programme Document, Dar es Salaam.
- (2006) *Agricultural Sector Development Programme (ASDP): Government Programme Document*, Dar es Salaam, United Republic of Tanzania.
- Watson, D. (2002) *Pro-poor Service Delivery and Decentralization*, Fifth Africa Governance Forum (AGF V) “Local Governance for Poverty Reduction in Africa” Maputo, Mozambique 23–25 May 2002.
- Williamson, T., Mugerwa, C., Smith, Kafuko, M. P. and Barybanoba, W. Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute. (2005) *Local Government Public Financial Assessment*, Consultant report, Republic of Uganda.
- World Bank (2001a) *African Development Indicators 2000*, Washington D.C., World Bank.
- (2001b) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press.
- (2001c) *Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?*, PREM notes, June, No. 55.
- (2002) *An Assessment of Local Service Delivery and Local Government in Kenya*, Washington D.C., World Bank.
- Yuliani, Elizabeth Linda (2004) *Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?*, Working Paper for the Interlaken Workshop on Decentralization, Available from: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf accessed January /2007.